

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj )**

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

# श्रम समस्यायें एवं समाज कल्याण

लेखक

आर० सी० सक्सेना  
एम० ए०, बी० ए० (आगत), पी०एच० डी०  
प्रोफेसर, मानवशास्त्र,  
रीजनल इंजीनियरिंग कॉलेज, कुरुक्षेत्र  
भूतपूर्व अध्यक्ष, अर्थशास्त्र विभाग,  
मेरठ कॉलेज, मेरठ ।



जय प्रकाश नाथ एण्ड केम्पनी,  
पुस्तक प्रकाशक ..... मेरठ ।

प्रकाशक ,

कमती नाथ गुप्ता

अध्यक्ष

जय प्रकाश नाथ एण्ड कम्पनी,

मेरठ ।

प्रथम संस्करण, दिसम्बर	...	१९५०
द्वितीय संस्करण, सितम्बर		१९५२
५. तृतीय संस्करण, जनवरी	.	१९६६
चतुर्थ संस्करण, जनवरी		१९६६

---

लेखक द्वारा सर्वाधिकार सुरक्षित

---

मूल्य १८ ०० रुपये मात्र

मुद्रक :  
गुप्ता प्रिंटिंग प्रेस,  
मेरठ ।

परमपूज्य पिताजी

स्वर्गीय प्रोफेसर विश्वेश्वरचरण लाल

को

सादर समर्पित



## चतुर्थ हिन्दी संस्करण की भूमिका

श्रम समस्याओं पर मेरी इस हिन्दी पुस्तक का स्वागत विद्यार्थियों तथा अध्यापकों द्वारा उसी प्रकार हुआ, जिस प्रकार इस विषय पर मेरी अंग्रेजी पुस्तक का स्वागत हुआ है, जिसके अब तक बारह संस्करण प्रकाशित हो चुके हैं। इसके लिये मैं विद्यार्थियों, अध्यापकों तथा विद्वानों का अत्यन्त आभारी हूँ। हिन्दी संस्करण की माँग निरन्तर आती रही है और इस विषय में मुझे अनेक पत्र भी प्राप्त हुए हैं तथा सुझाव आये हैं। इस संस्करण की तैयारी में मैंने इन सुझावों का विशेष रूप से ध्यान रखा है। इस संस्करण में भी स्थान-स्थान पर पारिभाषिक शब्दों के साथ-साथ अंग्रेजी के शब्द दे दिये गये हैं। इस संस्करण में भी मैंने यथासंभव उन शब्दों का प्रयोग किया है जो कि भारत सरकार की अर्थशास्त्र विषयक पारिभाषिक शब्दावली तैयार करने वाली विशेष समिति ने स्वीकार किये हैं, जिसका मैं कई वर्षों तक सदस्य रहा हूँ।

पुस्तक के इस चतुर्थ संस्करण में कई स्थानों पर पूर्ण रूप से सशोधन किया गया है और श्रम क्षेत्र में जो भी हाल के वर्षों में परिवर्तन हुए हैं उनका तथा श्रम से सम्बन्धित नवीनतम तथ्यों एवं आंकड़ों का समावेश किया गया है। चतुर्थ पंचवर्षीय आयोजना की रूपरेखा का भी विस्तृत विवरण दिया गया है। पंचवर्षीय आयोजनाओं में श्रम-नीति तथा श्रम-सम्बन्धी सुझावों पर प्रकाश डाला गया है। कुछ महत्वपूर्ण विषयों (उदाहरणतः, श्रमिक प्रबन्धक सहयोग, अनुशासन संहिता, आचरण संहिता, शिकायत निवारण क्रियाविधि, प्रबन्ध में श्रमिकों का हाथ, औद्योगिक विरामसन्धि प्रस्ताव आदि) का उल्लेख परिशिष्ट 'ग' में किया गया है। आशा है कि प्रस्तुत संस्करण पाठकों के लिये पहले से भी अधिक उपयोगी सिद्ध होगा।

हिन्दी के इस संस्करण की तैयारी एवं इसके सशोधन में मुझे श्री बसन्त लाल जैन, प्रिंसिपल जैन कॉलेज, सरधना का विशेष सहयोग प्राप्त हुआ है, जिसके लिए मैं उनका आभारी हूँ।

## प्रथम हिन्दी संस्करण की भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक 'लेबर प्रोब्लम्स एण्ड सोशल वेल्फेयर' नामक मेरी अंग्रेजी पुस्तक का अनुवाद है। अनेक भारतीय विश्वविद्यालयों में हिन्दी भाषा ही अब अधिकाधिक रूप में शिक्षा का माध्यम होती जा रही है। विद्यार्थियों, अध्यापकों तथा अन्य पाठकों की यह निरन्तर मांग रही है कि मैं अपनी अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी संस्करण भी प्रकाशित करूँ। अंग्रेजी पुस्तक की लोकप्रियता के विषय में मुझे कुछ नहीं कहना है। आठ वर्षों में ही उसके आठ संस्करण प्रकाशित हो चुके हैं और सभी क्षेत्रों में उसका काफी स्वागत किया गया है। इसके लिए मैं विद्यार्थी-गण, अध्यापकों, विभिन्न समाचार-पत्रों व पत्रिकाओं और प्रमुख व्यक्तियों (जैसे—स्व० डा० एल० सी० जैन तथा श्री बी० बी० गिरि, राज्यपाल केरल) का आभारी हूँ जिन्होंने मेरी अंग्रेजी पुस्तक की प्रशंसा की है। मैं धारा करते हैं कि मेरी हिन्दी पुस्तक भी वैसे ही उपयोगी सिद्ध होगी जैसी इस विषय की मेरी अंग्रेजी पुस्तक सिद्ध हुई है।

अंग्रेजी पुस्तक का हिन्दी अनुवाद करने में हिन्दी के प्रमाणिक व उपयुक्त शब्दों की समस्या प्रायः सामने आती है। इस पुस्तक में यथासम्भव मैंने उन शब्दों का प्रयोग किया है जो कि भारत सरकार की पारिभाषिक शब्दावली की अर्थशास्त्र विशेषज्ञ समिति ने स्वीकार किये हैं जिसका मैं कई वर्षों से सदस्य भी हूँ।

इन पुस्तक के अनुवाद में मुझे काफी समय लगा है। बीच-बीच में अंग्रेजी पुस्तक के संस्करण की मांग व कारण मैं अनुवाद के कार्य की ओर अधिक ध्यान नहीं दे पाया हूँ। वह हिन्दी संस्करण कुछ शीघ्रता में ही प्रकाशित किया जा रहा है। इस कारण इस संस्करण में कहीं-कहीं त्रुटियाँ आ गई हैं जो ठीक नहीं हो पाई हैं। मुझे आशा है कि पाठकगण इसके लिये मुझे क्षमा करेंगे। अगले संस्करण में भाषा, शब्दावली तथा छपाई की जो भी त्रुटियाँ होंगी उन्हें दूर करने का प्रयत्न करूँगा।

इस संस्करण की तैयारी और अनुवाद में मुझे अनेक व्यक्तियों का सहयोग मिला है तथा सहायता प्राप्त हुई है। इस सम्बन्ध में श्रीमती कोकिला सक्सेना, श्री सुरेन्द्र सिंगल तथा कुमारी प्रीति सक्सेना के नाम विशेष उल्लेखनीय हैं। इसके अतिरिक्त श्री सन्तोषकुमार गुप्ता, श्री हर्षकुमार जैन, श्री पी० के० जैन, श्री राजेन्द्र पाठक, श्री सुरेश पाठक, श्री राजेन्द्र कसल, श्री राजकुमार त्यागी, श्री परमहंस लाल मेहता तथा श्री राजकुमार गुप्ता ने भी अनेक रूपों में सहायता की है। श्रीमती शकुन सक्सेना, कुमारी हेम सक्सेना, श्री बलराजनारायण तथा अरूण, अजली व इन्दु का सहयोग भी प्रशंसनीय रहा है। मैं इन सबका आभारी हूँ।

मेरठ

आद० सी० सक्सेना

दिसम्बर, १९६०

## अंग्रेजी पुस्तक के प्रथम संस्करण की भूमिका

थम ग्राज का एक मुख्य विषय है। औद्योगिक प्रणाली और देश के भावी आयोजित विकास के लिये श्रम की महत्ता को सबने स्वीकार किया है, परन्तु इस विषय पर काफी अस्पष्टता है। प्रकाशित सूचनाओं की बहुलता के कारण कई बार जनता में थम समस्याओं को ठीक-ठीक समझने के स्थान पर श्रम ही उत्पन्न हो जाता है। अतः विभिन्न थम-समस्याओं को स्पष्ट रूप से समझने की अत्यधिक आवश्यकता है।

भारत के लगभग सभी विश्वविद्यालयों में थम-समस्याएँ एवं समाज-कल्याण अध्ययन का विषय है। स्नातकोत्तर कक्षाओं में अधिकतर विद्यार्थी इस विषय का अध्ययन कर रहे हैं। एक ऐसी पुस्तक की आवश्यकता काफी समय से अनुभव की जाती रही है जिसमें थम-समस्याओं के विषय में विस्तारपूर्वक सूचनाएँ, सभी विचार तथा तथ्य और झाँकड़े प्राप्त हो सकें। इस विषय पर जो कुछ साहित्य मिलता भी है वह या तो सरकार द्वारा प्रकाशित बड़ी-बड़ी रिपोर्टें हैं अथवा थम विषय के विभिन्न रूपों पर विशिष्ट अध्ययन हैं। साधारण छात्रों के लिये, विशेषकर पढाई के साथ-साथ नौकरी करने वाले छात्रों के लिये, ऐसी रिपोर्टें और साहित्य को पाना कठिन हो जाता है। परिणामस्वरूप विद्यार्थी या तो अध्यापक से प्रार्थना करते हैं कि कक्षा में कुछ नोट्स दे दिये जायें अथवा परीक्षा के दृष्टिकोण से अपना अध्ययन कुछ विशेष प्रश्नों तक ही सीमित रखते हैं। इस प्रकार थम-समस्याओं का गम्भीरतापूर्वक अध्ययन करने का प्रयत्न नहीं किया जाता।

प्रस्तुत पुस्तक इस कठिनाई को दूर करने के लिये ही लिखी गई है। पुस्तक में इस बात का प्रयत्न किया गया है कि थम-विषय से सम्बन्धित तथ्य और विचारों को उचित दृष्टिकोण से प्रस्तुत किया जा सके। इस बात की ओर विशेष ध्यान रखा गया है कि पुस्तक की विषय-सामग्री को इस प्रकार प्रस्तुत किया जाये कि विद्यार्थियों को थम-समस्याओं पर विचार करने और अधिक अध्ययन करने की प्रेरणा मिले। महत्वपूर्ण समस्याओं के सैद्धांतिक आधार का भी विवेचन किया गया है। अतः मैं इस बात का दावा नहीं करता कि इस पुस्तक में कोई मौलिक सामग्री प्रस्तुत की गई है। जो भी तथ्य और विचार दिये गये हैं वे विभिन्न रिपोर्टों, पत्रिकाओं, समाचारपत्रों तथा विषय से सम्बन्धित विशिष्ट व स्थातिप्राप्त लेखकों के लेखों और पुस्तकों से लिये गये हैं। सत्य तो यह है कि स्नातकोत्तर कक्षाओं के लिये तैयार किये गये नोट्स के आधार पर इस पुस्तक को तैयार किया गया है। अतः कई स्थानों पर सरकारी रिपोर्टें तथा स्थातिप्राप्त लेखकों के लेखों का पुस्तक में उपयोग किया गया है। (अंग्रेजी की पुस्तक के परिशिष्ट 'D' में ऐसी सभी किताबों की सूची दी गई है जिनसे इस किताब के लिखने में सहायता मिली है)।

१ अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन के प्रवासन, रॉयल श्रम आयोग तथा श्रम अनुसन्धान समिति की रिपोर्टें, 'इण्डियन लेबर ईयर बुक', डा० राधाकमल मुक्जी की पुस्तक "इण्डियन वर्किंग क्लास" तथा श्री ए० एन० अग्रवाल की पुस्तक "इण्डियन लेबर प्रोब्लम्स" का विशेष रूप से इस सम्बन्ध में उल्लेख किया जा सकता है। मैं इन सभी प्रकाशनों तथा अन्य पुस्तकों के प्रति, जिनका नाम सूची में दिया गया है, अपना आभार प्रदर्शित करता हूँ। इंग्लैण्ड की श्रम समस्याओं के लिये मेमर्स जी० डी० एच० कोल तथा रिचर्डसन की पुस्तकें बहुत उपयोगी सिद्ध हुई हैं।

श्रम समस्याओं में रुचि मुझे १९३६ से ही रही है। जब अपने बड़े भाई श्री एच० सी० सक्सेना, आई० ए० एस०, ' ' ' के निर्देशन में, जो उस समय पंजाब विश्वविद्यालय, लाहौर में सेक्टर थ, मैं इस विषय का एम० ए० में लिया था। उसके पश्चात् पिछले कई वर्षों से स्नातकोत्तर कक्षाओं को यह विषय पढ़ाने, तथा श्रम-विषयों पर अनुसन्धान का पथदर्शन करने के कारण इस विषय पर मेरी रुचि सदा बनी रही है। उत्तर भारत के अधिकांश औद्योगिक और खनिज क्षेत्रों को स्वयं देखने का मुझे अवसर मिला है। अतः मैं इस पुस्तक में कोई ऐसी बात नहीं लिखी है जो मेरे व्यक्तिगत अध्ययन पर आधारित न हो या जिसमें मुझे पूर्ण विश्वास न हो।

इस पुस्तक के लिखने में मुझे कई विद्यापियों, जैसे—सर्वश्री गोपीचन्द हैलन, वीरेन्द्र स्यागी, श्री० पी० कुकरेजा, आर० डी० जैन, वी० डी० शर्मा, आदि ने कई रूपों में सहायता की है। ' इन सबको मैं धन्यवाद देता हूँ ' ' ' प्रो० पी० सी० माथुर, प्रो० ए० एम० गर्ग और प्रो० एस० के० मुक्जी के सहयोग तथा ' ' ' डा० के० के० शर्मा ने इस पुस्तक में जो रुचि दिखाई है उसके लिये मैं अपना आभार प्रदर्शित करता हूँ। प्रो० नन्दलाल भटनागर, अध्यक्ष, प्रशिक्षण विभाग, मेरठ कालिज का आभार प्रकट करने के लिये मेरे पास उपयुक्त शब्द नहीं है। इस किताब को लिखने का विचार सर्वप्रथम प्रो० भटनागर ने ही दिया था और इस वर्ष तो उनका यह 'आदेश' मिल गया था कि मैं इस किताब को पूर्ण कर दूँ। उनके स्नेह और प्रोत्साहन के कारण ही यह पुस्तक लिखी जा सकी है।

मेरठ

जनवरी, १९५२

आर० सी० सक्सेना

# विषय-सूची

अध्याय

विषय

पृष्ठ

१—विषय-प्रवेश :

१-१६

धन की विशेषतायें, धन सम्बन्धी समस्याओं की उत्पत्ति, भारतवर्ष में उद्योगों की उन्नति, सरकार की भूतपूर्व औद्योगिक नीति, कारखानों का विकास, उद्योग सम्बन्धी कुछ आंकड़े, प्राचीन भारत में धन-जीवी, वर्तमान समय की समस्यायें, पंचवर्षीय आयोजनाओं में धन-नीति ।

२—भारतीय श्रमिकों में प्रवासिता :

१७-२७

प्रवासिता का अर्थ, नगरों की जनसंख्या में वृद्धि, श्रमिक सम्भरण का उद्गम स्थान, प्रवासिता का स्वभाव, प्रवासिता के कारण, दुष्परिणाम, प्रवासिता के लाभ, उपसंहार, भावी नीति ।

३—औद्योगिक श्रमिकों की भर्ती की समस्यायें :

२८-६४

प्रारम्भिक इतिहास, भर्ती प्रणाली में मध्यस्थों का स्थान, मध्यस्थों के दोष, वर्तमान स्थिति और भविष्य, विभिन्न उद्योगों में भर्ती की प्रणाली, ठेके के श्रमिक, गोरखपुर धन संस्था, श्रमिकों का स्थायीकरण, भर्ती की कुछ अन्य पद्धतियाँ ।

• रोजगार दफ्तर, उसकी परिभाषा, कार्य तथा महत्व, अन्य देशों में रोजगार दफ्तर, भारत में राष्ट्रीय रोजगार सेवा, ऐतिहासिक रूपरेखा, रोजगार दफ्तरों का संगठन, श्रमिकों की प्रशिक्षण व्यवस्था, शिवाराय समिति की रिपोर्ट, राष्ट्रीय रोजगार सेवा के कार्यों का मूल्यांकन, पंचवर्षीय आयोजनाओं में सुझाव ।

४—अनुपस्थिति, श्रमिकावर्त तथा वेतन सहित छुट्टियाँ :

६६-८४

अनुपस्थिति, परिभाषा, उसकी व्यापकता, उसके प्रभाव, कारण, अनुपस्थिति को दूर करने के उपाय ।

श्रमिकावर्त, परिभाषा, उसके प्रभाव, मापने में कठिनाइयाँ, श्रमिकावर्त की व्यापकता, उसके कारण, श्रमिकावर्त को कम करने के उपाय ।

सवेतन छुट्टियाँ और अवकाश, छुट्टियों की आवश्यकता तथा महत्व, भारतीय उद्योगों में छुट्टियाँ और अवकाश, सम्बन्धित विधान, विभिन्न अधिनियमों में उपबन्ध, वर्तमान स्थिति, छुट्टियों की ग्यूनतम संख्या, पवों पर छुट्टियाँ ।

## ५—भारतीय श्रमिक सघ आन्दोलन

८५-११८

श्रमिक सघ की परिभाषा, विभिन्न मत, श्रमिक सघवाद का विकास, श्रमिक सघों के कार्य, श्रमिक सघों से हानि और लाभ, श्रमिक सघों का मजदूरी पर प्रभाव, श्रमिक सघों के विभिन्न रूप, उनके विकास के लिये आवश्यक तरल ।

भारतीय श्रमिक सघ आन्दोलन का इतिहास, प्रारम्भिक इतिहास, आधुनिक श्रम सघों के विकास का इतिहास, सघ सम्बन्धी आंकड़े, सघों की आय तथा व्यय, श्रमिक सघ विधान, १९२६ का श्रमिक सघ अधिनियम, १९६० व ६४ में संशोधन, १९५० का विधेयक, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन तथा श्रमिक सघ, व्यापार सघों का आकार, भारतीय श्रमिक सघों के दोष और कठिनाइयाँ, उपसंहार और सुझाव, पक्षवर्षीय आयोजनाएँ और सघ ।

## ६—इंग्लैंड में श्रमिक सघवाद ✓

११९-१२७

मध्ययुग में दस्तकारी श्रमियाँ, आधुनिक श्रमिक सघों का विकास, ससद का विरोधी व्यवहार, संगठन के विरुद्ध विधान, श्रमिक सघों का प्रारम्भ, १८७१ का अधिनियम, टेफेल रेलवे कम्पनी और ऑसबोर्न के मुकदमे, युद्ध और सघ, वर्तमान स्थिति, इंग्लैंड में संगम, ब्रिटिश श्रमिक सघों की उपलब्धियाँ, अमालय प्रतिनिधि आन्दोलन, अन्य देशों में श्रमिक सघ, अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक सघ, भारत और इंग्लैंड के श्रमिक सघों की तुलना ।

## ७—भारतवर्ष में औद्योगिक विवाद ✓✓

१३८-२२४

विवादों के मूल कारण, भारत में औद्योगिक विवादों का इतिहास, प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् औद्योगिक विवाद, १९२६ व १९३६ के पश्चात् विवाद, औद्योगिक विवाद सम्बन्धी आंकड़े, औद्योगिक विवादों का वर्गीकरण, प्रो० पीपू के विचार, औद्योगिक विवादों के कारण, हड़तालों का प्रभाव, हड़ताल करने का अधिकार । ✓✓

भारतवर्ष में औद्योगिक विवादों को रोकने और सुलझाने के उपाय, विवादों की रोकथाम, शक्तिशाली श्रमिक सघ, मालिक मजदूर समझौते, नवीन प्रवृत्तियाँ, मालिक-मजदूर समितियाँ, उनका महत्व और वाग, उनके कार्यों में बाधाएँ, भारत में मालिक मजदूर समितियाँ, औद्योगिक विवाद और श्रमिकों की आर्थिक स्थिति, स्थायी आदेश, १९४६ का अधिनियम, अधिनियम में संशोधन, सुझाव ।

भारतवर्ष में औद्योगिक विवाद विधान, १९२६ का व्यवसाय विवाद अधिनियम, १९३४ व १९३८ के अधिनियम, १९३८ का

बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम, युद्ध-काल में औद्योगिक विवाद विधान, १९४७ का औद्योगिक विवाद अधिनियम, उसमें किये गये विभिन्न संशोधन, १९५० का औद्योगिक विवाद (अपीलीय न्यायाधिकरण) अधिनियम, औद्योगिक विवाद (संशोधन) अधिनियम, १९५३; औद्योगिक विवाद (संशोधन तथा विविध उपबन्ध) अधिनियम, १९५६, १९५७, १९६४ तथा १९६५ में संशोधन ; राज्यों के अधिनियम, सन् १९४६ का सम्बन्धी औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९४७ का उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद अधिनियम, मध्य प्रदेश औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९६० ; औद्योगिक विवाद विधान की सक्षिप्त समीक्षा, कार्यान्वित व्यवस्था, १९५० का श्रम सम्बन्ध विधेयक, पञ्च-वर्षीय आयोजनाओं में औद्योगिक सम्बन्ध, त्रिदलीय श्रम व्यवस्था, १९४७ का औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव, उसे लागू करने के लिये उठाये गये पन, १९६२ का विराम-सन्धि प्रस्ताव ।

सुलह तथा विवादों पर टिप्पणी ; समझौता, विवाचन और मध्यस्थता ; प्रो० पीगू के विचार, अवपीडक हस्तक्षेप, विभिन्न अधिनियमों में सुलह और विवाचन, सुलह व्यवस्था, अनिवार्य सुलह, विवाचन विधि, ऐच्छिक एवं अनिवार्य, थी गिरि के विचार, उप-संहार, समस्या का समाधान ।

#### ८—ग्रेट ब्रिटेन में औद्योगिक सम्बन्ध :

२२५-२३५

सामूहिक सौदाकारी, इंग्लैण्ड में औद्योगिक विवाद और श्रमिक सघ, औद्योगिक विवादों के कारण, औद्योगिक विवाद सम्बन्धी विधान, विवादों के निपटारे का ऐच्छिक आधार, संयुक्त औद्योगिक परिषदें, मालिक-मजदूर समितियाँ, मजदूरों को नियन्त्रित करने वाली व्यवस्था, राज्य द्वारा सुलह और विवाचन व्यवस्था, औद्योगिक शांति की स्थापना के लिये की गई व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ, ग्रेट ब्रिटेन के अनुभव और भारत ।

#### ९—औद्योगिक श्रमिकों की आवास समस्या :

२३६-२६४

आवास की महत्ता और आवश्यकता, जनसंख्या में वृद्धि, श्रमिकों के आवास की सामान्य दशाएँ, विभिन्न औद्योगिक केन्द्रों में आवास की दशाएँ ; खानों, बागानों, रेलों, नगरपालिकाओं आदि में बुरी आवास व्यवस्था के परिणाम ।

आवास व्यवस्था की राजकीय योजनाएँ, सरकार की उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना, उसमें संशोधन, अन्य आवास

योजनायें, निम्न प्राय तथा मध्यम आय वाले वर्गों एवं सरकारी कर्म-चारियों के लिये कोयला खान व अन्नक खान श्रमिकों के लिये आवास योजना, बम्बई तथा उत्तर प्रदेश में आवास योजनायें, उत्तर प्रदेश में चीनी मिल श्रमिकों के लिये आवास योजनायें, अन्य राज्यों में आवास योजनायें, बागान में आवास व्यवस्था, श्रमिक सघों की आवास योजनायें, औद्योगिक आवास अधिनियम ।

आवास व्यवस्था और उसके उत्तरदायित्व का प्रश्न, किराये की समस्या, आवास और स्थानीय निकाय, आवास और उद्योगों का विकिरण, आवास सम्बन्धित कुछ समस्यायें, जैसे—परिवहन, दुकानें, भूमि का नियन्त्रण व अभिवृद्धि, वित्त की समस्या गन्दी वस्तियों की समस्या, पंचवर्षीय आयोजनाओं में आवास व्यवस्था, उपसंहार ।

#### १०—ब्रिटेन में आवास समस्या

२६५-३०७

समस्या की बम्भीरता, प्रारम्भ में आवासीय का अनियोजित विकास, उन्नति के प्रयत्न, गन्दी वस्तियों की सफाई के लिए अधिनियम, १९०६ का अधिनियम, युद्ध कालीन अवस्था, युद्ध के पश्चात् आवास निर्माण, १९१६ व १९२३ की योजनायें, १९२४ का हिल्ले अधिनियम, वर्तमान दशा, आवासों का प्रशासन, नगर तथा ग्राम नियोजन आवास स्तर, वित्त व्यवस्था, सस्ते मकान, किराये का नियन्त्रण, स्काटलैण्ड तथा आयरलैण्ड में आवास योजनायें, उपसंहार । आवास व्यवस्था तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ।

#### ११—श्रम कल्याण कार्य

३०८-३६१

श्रम कल्याण की परिभाषा और क्षेत्र, कल्याण कार्यों का वर्गीकरण, उनका उद्देश्य, भारत में श्रम कल्याण कार्यों की आवश्यकता, उनका उद्गम सरकार द्वारा सम्पादित श्रम कल्याण कार्य, कारखाना अधिनियमों में कल्याण सम्बन्धी उपबन्ध, श्रम कल्याण विधियाँ, रेलवे तथा अन्दरगाहों आदि में श्रम कल्याण कार्य, बम्बई, उत्तर प्रदेश व चीनी कारखानों तथा पश्चिमी बंगाल एवं अन्य राज्यों में कल्याण कार्य, सरकार के कार्यों का आलोचनात्मक मूल्यांकन, मालिकी द्वारा कल्याण कार्य, विभिन्न उद्योगों में कल्याण कार्य, सूती वस्त्र में, जूट उद्योग में, कानपुर में, इंजीनियरिंग उद्योग में, कागज व सीमेंट उद्योग आदि में, वाषाण में कल्याण कार्य, कोयला खानों में कल्याण कार्य, १९४७ का अधिनियम, अन्नक की खानों में श्रम कल्याण कार्य, १९४६ का अधिनियम, कोलार की सोने की खानों



तथा अन्य खानों में श्रम कल्याण कार्य, कच्चे लोहे की खानों में, १९६१ का अधिनियम, खान शिशुगृह नियम, मालिकों के कल्याण कार्यों का आलोचनात्मक मूल्यांकन ; समाज सेवा संस्थाओं, नगर-पालिकाओं, धर्मिक संघों द्वारा श्रम कल्याण कार्य ।

कल्याण कार्यों के कुछ विशेष पहलू, कंटीनों, शिशु-गृह, मनोरंजन सुविधायें, चिकित्सा सुविधायें, नहाने-धोने की सुविधायें, शिक्षा की सुविधायें, श्रमिक शिक्षा कार्यक्रम तथा बोर्ड, अनाज की दुकानों की सुविधायें, कुछ सुझाव, कल्याण कार्य और उनका उत्तरदायित्व, उपसंहार ।

१२—भारत में सामाजिक सुरक्षा :

Labour Dept

३६२-४५५

सामाजिक सुरक्षा का अर्थ, सामाजिक बीमे की परिभाषा, उसके मुख्य संक्षण, सामाजिक बीमे व व्यावसायिक बीमे में अन्तर, व्यावसायिक बीमा तथा सामाजिक सहायता में अन्तर, सामाजिक सुरक्षा का क्षेत्र तथा विभिन्न विधियाँ, सामाजिक सुरक्षा के विचार की उत्पत्ति और विकास, भारत में इस विचार की उत्पत्ति और विकास, भारत में श्रमिकों के लिए सामाजिक बीमे की आवश्यकता, विभिन्न विपत्तियाँ, श्रमिकों की सामान्य दशाएँ, सामाजिक बीमे के लाभ, उसकी विभिन्न व्यवस्थायें, भारत में सामाजिक सुरक्षा की वर्तमान अवस्था ।

भारत में श्रमिकों के लिये क्षतिपूर्ति की व्यवस्था, क्षतिपूर्ति की आवश्यकता, क्षतिपूर्ति के लिये कुछ प्रारम्भिक व्यवस्थाएँ, १९२३ का श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, इसमें सशोधन, अधिनियम के मुख्य उपबन्ध, आलोचनात्मक मूल्यांकन, अधिनियम के मुख्य दोष, सुधार के सुझाव, श्रमिक क्षतिपूर्ति और बीमा, व्यक्तिगत चोट (क्षतिपूर्ति बीमा) अधिनियम, १९६३ ।

भारत में मातृत्व-कालीन लाभ, मातृत्व-कालीन लाभ का महत्व, विभिन्न राज्यों में मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम तथा उनके मुख्य उपबन्ध, १९६१ का केन्द्रीय अधिनियम, अधिनियमों का आलोचनात्मक मूल्यांकन, मातृत्व-कालीन लाभ और बीमा ।

भारत में बीमारी बीमा, इसकी वांछनीयता, इसके विचार की उत्पत्ति, प्रोफेसर अद्वैतकर की स्वास्थ्य बीमा योजना, १९४८ का कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, इसका क्षेत्र, प्रकाशन, वित्त तथा अंशदान, १९५१ में संशोधन, लाभ, अहता की सत्ते, इस अधिनियम को लागू करने की तैयारियाँ तथा मिलन, मालिकों की आपत्तियों

न्यूनतम मजदूरी, इसकी वाछनीयता, इसके उद्देश्य, न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने में कठिनाइयाँ, भारत में न्यूनतम मजदूरी की समस्या, १८४८ का न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, इसमें उद्योग, इसका कार्यान्वित होना, अधिनियम का आलोचनात्मक मूल्यांकन, प्रावर्तन सिद्धान्त, कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी तथा इसकी बाधाएँ ।

उचित मजदूरी की समस्या, उचित मजदूरी के बारे में विभिन्न विचार, पर्याप्त, न्यूनतम एवं उचित मजदूरी, उचित मजदूरी कैसे निश्चित की जाये, उद्योग की भुगतान समता, उत्पादकता तथा लागत से सम्बन्धित मजदूरी की समस्या, उचित मजदूरी और आधुनिक वर्ष की समस्या मजदूरी निश्चित करने की व्यवस्था, १९५० का उचित मजदूरी विधेयक, पञ्चवर्षीय आयोजनाएँ तथा मजदूरी ।

मजदूरी मन्तर और मजदूरी का समानीकरण, समानीकरण की आवश्यकता, विभिन्न उद्योगों में मजदूरी का समानीकरण, समान कार्य के लिये समान मजदूरी, पुरुषों एवं स्त्रियों की मजदूरी, मजदूरी और निर्वाह खर्च ।

मजदूरी अदायगी का तरीका, १९३६ का मजदूरी अदायगी अधिनियम व १९४७ व ६४ के संशोधन तथा इसके मुख्य उपबन्ध, मजदूरी से हो कटौति, अधिनियम का विस्तार तथा प्रसारण, इसका कार्य तथा सीमाएँ, बोनस अदायगी, बोनस कमीशन, बोनस अदायगी अधिनियम, १९६५ ।

भारत में लाभ सहभाजन योजना, लाभ सहभाजन का अर्थ, इसकी वाछनीयता, इसमें बाधाएँ, उपसहारा, श्रमिक सह-तामेदारी, भारत में लाभ सहभाजन के विचार का विकास, १९४८ की लाभ सहभाजन समिति, लाभ सहभाजन का आलोचनात्मक मूल्यांकन ।

६—औद्योगिक श्रमिकों की ऋण-प्रस्तुता :

१९४४-६३४

ऋण-प्रस्तुता की व्यापकता, विभिन्न औद्योगिक केन्द्रों में ऋण-प्रस्तुता, इसके कारण, दुष्परिणाम, समस्या को सुलझाने के उपाय, मजदूरों की पुर्चों के विरुद्ध लिये गये पय, ऋण हेतु कारावास के विरुद्ध उपाय, ऋण अपाकरण के उपाय, औद्योगिक संस्थानों को धरने के विरुद्ध उपाय, अधिनियमों का मूल्यांकन, उपसहारा एवं सुभाष, सहकारी ऋण ।

जीवन स्तर की परिभाषा एवं अर्थ, जीवन स्तर और उसको निर्धारित करने वाले तत्व, जीवन स्तर किस प्रकार ज्ञात होता है, पारिवारिक बजट सम्बन्धी पूछताछ, पूछताछ की कठिनाइयाँ, पूछताछ के निष्कर्ष, व्यय की विभिन्न मदे, उपसंहार, निम्न जीवन स्तर के कारण, निर्वाह खर्च सूचकांक, जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के प्रयत्न, कुछ अन्य सुझाव, उपसंहार ।

### १८—प्रौद्योगिक श्रमिकों का स्वास्थ्य और उनकी कार्य-कुशलता : ६५१-६७८

श्रमिकों के स्वास्थ्य की समस्या, असन्तोषजनक स्वास्थ्य पर कुछ रिपोर्टें, छानों और बागान में श्रमिकों का स्वास्थ्य, घरेलू स्वास्थ्य के मुख्य कारण और उनको दूर करने के लिए सरकार के प्रयत्न, सुझाव, व्यवसायजनित रोग ।

श्रमिकों की कार्य-कुशलता और उसका अर्थ, कार्य-कुशलता पर प्रभाव डालने वाले तत्व, कार्यकुशल श्रमिकों के लाभ, भारतीय श्रमिकों की कार्य-कुशलता, अकुशलता के कारण, क्या भारतीय श्रमिक वास्तव में कार्य-अकुशल है । गत वर्षों में कार्य-अकुशलता की शिकायतों के कारण, उत्पादकता, परिभाषा, माप, विभिन्न उत्पादकता प्रामोदनायक, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद, सुझाव ।

### १९—भारत तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ६७९-७०३

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की प्रारम्भ, इसके आधारभूत सिद्धान्त, इससे पूर्व श्रमिक दशानियों के लिये अन्तर्राष्ट्रीय नियमन, इस संगठन का संविधान, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय, अन्तरग सभा, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन, सम्मेलन के अभिसमय और उसकी सिफारिशों, किला-डेलफिया की घोषणा, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन तथा संयुक्त राष्ट्र सभ, संगठन की विभिन्न समितियाँ, इसके क्षेत्रीय श्रम सम्मेलन तथा एशियाई कार्य, क्षेत्रीय सम्मेलनों का महत्व तथा उनसे लाभ, भारत द्वारा अपनाये गये अभिसमय, अन्य अभिसमयों का प्रभाव, अधिक अभिसमय न अपनाये जाने के कारण, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का भारतीय श्रम विधान पर प्रभाव, श्रम मान्दोलन पर प्रभाव, संगठन के कार्यों का मूल्यांकन, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठनों के कार्यों में भारत का योगदान ।

### २०—भारत में श्रम विधान :

श्रम विधान का सामान्य सर्वेक्षण—इतिहास, प्रथम विश्व-युद्ध

के पश्चात् श्रम विधान, राज्यों में श्रम विधान, हान के वर्षों में श्रम विधान ।

भारत में कारखाना विधान, प्रारम्भिक प्रयत्न, १८८१ का प्रथम कारखाना अधिनियम, १८९१ का अधिनियम, १९११, १९२२ तथा १९३४ के कारखाना अधिनियम, १९४६ में कारखाना अधिनियम में संशोधन, १९४८ का कारखाना अधिनियम, इसके मुख्य उपबन्ध, अनियन्त्रित कारखानों अथवा कार्यशालाओं के सम्बन्ध में विधान, बीड़ी श्रमिकों के लिये विधान, भारत में कारखाना विधान का आलोचनात्मक मूल्यांकन ।

खानों में श्रम विधान, १९२३ का भारतीय खान अधिनियम, १९५२ का भारतीय खान अधिनियम, १९५६ का खान (संशोधन) अधिनियम, खानों के लिये अन्य विधान, १९३९ तथा १९५२ में कोयला खान वृत्त तथा सुरक्षा अधिनियम ।

वागान श्रम विधान, वागान के श्रमिक, उनके लिये प्रारम्भ में उठाये गये कुछ पग, १९३२ का चाय क्षेत्र परावासी श्रमिक अधिनियम, १९५१ का वागान श्रमिक अधिनियम, १९६० का संशोधन ।

यातायात श्रम विधान, रेलवे श्रम विधान, १९३० में संशोधित १८९० का भारतीय रेलवे अधिनियम, १९५६ का संशोधित अधिनियम, न्यायाधीश राजाध्यक्ष का विवाचन निर्णय, जहाज सम्बन्धी श्रम विधान, १९२३ का भारतीय व्यापारी जहाज अधिनियम, १९५८ का अधिनियम, गोदी श्रमिक विधान, प्रारम्भ में उठाये गये कुछ पग, १९४८ का गोदी श्रमिक (रोजगार विनियमन) अधिनियम, मोटर यातायात के श्रमिकों के लिये विधान, १९६१ का मोटर यातायात श्रमिक अधिनियम ।

अन्य श्रम विधान, दुकान और वाणिज्य सस्थानों के श्रमिकों के लिये विधान, अन्य अधिनियमों की ओर संकेत, १९४२ तथा १९५३ के सार्वजनिक अधिनियम, श्रम-जीवी पत्रकारों के लिये १९५५ का अधिनियम, श्रमजीवी पत्रकार (वेतन दर निर्धारण) अधिनियम, १९५८, तथा १९६२ में संशोधन, १९६१ का शिक्षता अधिनियम, व्यक्तिगत क्षति (सकटबालीन व्यवस्था) अधिनियम, १९६२, भवन तथा निर्माण श्रमिकों के लिये विधान, ठेका श्रमिक विधायक, १९६६ ।

श्रम विधान का आलोचनात्मक मूल्यांकन, छोटे पैमाने के उद्योगों के लिये तथा अन्य विधान की आवश्यकता, औद्योगिक आवास अधिनियम तथा अन्य अधिनियमों की आवश्यकता, सुभाष और उपसह्यार ।

## २१—ब्रिटेन में श्रम विधान :

७६०-७७३

प्रारम्भिक इतिहास और अधिनियम, कारखानों में घोर शोचनीय दशाएँ, बाल श्रमिक और उनकी दयनीय स्थिति, वैधानिक सुरक्षा प्रदान करने के विचार का विकास, १८०२ का प्रथम कारखाना अधिनियम, १८१६ का अधिनियम, १८२० और १६०० के बीच के अधिनियम, १६०१, १६३७ तथा १६४८ व १६५६ के अधिनियम, खानों के सम्बन्ध में विधान, जन स्वास्थ्य अधिनियम, दुकान अधिनियम, बालकों के सम्बन्ध में विधान, मजदूरी विनियमन अधिनियम, अन्य श्रम विधान, ऐच्छिक समझौते तथा प्रयत्न, उपसंहार ।

## २२—बाल तथा स्त्री श्रमिक :

७७४-७८८

बालकों को रोजगार पर लगाने की समस्या, उसके कारण, बागान में बाल श्रमिक, कारखानों में बाल श्रमिक, खानों में बाल श्रमिक, अनियन्त्रित कारखानों आदि तथा कृषि में बाल श्रमिक, बाल श्रमिकों की कार्य करने की दशाएँ, उनकी मजदूरी, आय तथा कार्य घण्टे, १६३३ का बाल (श्रम अनुबन्ध) अधिनियम, अनुबन्धन के सम्बन्ध में स्थिति, १६३८ का बाल श्रमिक रोजगार अधिनियम, निष्कर्ष तथा सुझाव ।

उद्योगों में स्त्री श्रमिक, स्त्री श्रमिकों के रोजगार की समस्या, हाल में हुए एक सर्वेक्षण के निष्कर्ष, स्त्री श्रमिकों के कार्य की प्रकृति, स्त्री श्रमिकों की मजदूरी, उनकी आय तथा उनके लिये लाभ, स्त्रियों के लिये खानों के भीतर कार्य करने की समस्या, स्त्री श्रमिक तथा सामाजिक बातावरण, स्त्री श्रमिक तथा सप, उपसंहार ।

## २३—भारतीय कृषि श्रमिक :

७९६-८३१

कृषि श्रमिकों की समस्या, कृषि श्रमिकों के प्रकार, कृषि-कार्यों की प्रकृति तथा रोजगार, कृषि श्रमिकों की दशाएँ, उनके कार्य घण्टे, कृषि में अपूर्ण रोजगार, कृषि श्रमिकों की मजदूरी, उनका जीवन-स्तर, उनकी ऋणश्रुति, उनके मकानों की दशाएँ, उनका संगठन, कृषि भूमि सुधार, कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी, न्यूनतम मजदूरी का निर्धारण, सरकार द्वारा की गई कृषि श्रमिक पूछताछ, व्यावसायिक ढाँचा, रोजगार व बेरोजगारी, मजदूरी, पारिवारिक आय, उपभोग तथा निर्वाह जागत सर्व, ऋणश्रुति, बेगार की समस्या, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन तथा कृषि श्रमिक, कृषि श्रमिकों की दशाओं में उन्नति करने के कार्यक्रम, उपसंहार ।

## २४—श्रम और सहकारिता

८३२-८४६

सहकारिता का अर्थ और उसके सिद्धांत संगठन के अर्थ प्रकार तथा सहकारिता सहकारिता के विचार का विकास सहकारिता के अनेक प्रकार विभिन्न देशों में सहकारिता आंदोलन सहकारिता के नाम भारत में सहकारी आंदोलन का संक्षिप्त इतिहास भारत में सहकारी आंदोलन के दोष सहकारिता आंदोलन का ठाँचा सहकारिता एवं श्रम सहकारी उत्पादन श्रम सहकारी समितियाँ श्रम सहकारी कार्य समितियाँ उनका विपत्तायुक्त उत्पादन सहकारिता एवं छाट पमान के उद्योग अर्थ क्षेत्रों में सहकारिता, सहकारिता और श्रमिकों की अल्पव्यवस्था सहकारिता और आवास सहकारिता एवं कृषि उपभोग सहकारी भण्डार उपसहारा श्रमिकों के लिए सहकारिता का महत्व।

## २५—श्रम प्रशासन

८५०-८६१

१८३५ का भारत सरकार अधिनियम युद्ध काल और इसके बाद से कृषि निम्न युद्ध काल में श्रम सम्मेलन विदेशीय श्रम व्यवस्था भारत सरकार का श्रम और रोजगार मंत्रालय राज्यो में श्रम प्रशासन उत्तर प्रदेश में श्रम प्रशासन वल्लभ बख्शी मंत्रालय विषय उपसहारा।

## २६—पञ्चवर्षीय आयोजनाएँ और श्रम

८६२-८४२

अर्थ नीति का सिद्धांत आयोजना के विचार का विकास आयोजना का अर्थ और उसका परिभाषा आयोजना के कुछ आवश्यक तत्व भारत में आयोजना के विचार का विकास विभिन्न आयोजनाओं का संक्षिप्त रूपरेखा भारतीय राष्ट्रीय आयोजना समिति बम्बई आयोजना जन आयोजना गाँधीवादी आयोजना भारत सरकार का योजनाय १९५० का आयोजना आयोजन कालम्बो आयोजना प्रथम पञ्चवर्षीय आयोजना का प्रारूप प्रथम पञ्चवर्षीय आयोजना की प्रगति द्वितीय पञ्चवर्षीय आयोजना तृतीय पञ्चवर्षीय आयोजना दस वर्ष वितीय साधन मूल्य नीति तृतीय आयोजना की प्रगति अतुल्य पञ्चवर्षीय आयोजना पञ्चवर्षीय आयोजनाओं में श्रम आलोचनात्मक मूल्यांकन उपसहारा।

## परिगणित (क)—उपभोक्ता मूल्य सूचकांक

८४३-८५१

सूचकांक का अर्थ तथा उसका महत्व सूचकांक की निर्माण विधि उपभोक्ता मूल्य सूचकांक तथा उनकी सीमाएँ भारत में

उपभोक्ता मूल्य सूचकांक, भारत में उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के दोष, भारत सरकार की योजना, विभिन्न स्थानों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांक ।

परिशिष्ट (ख)—बेरोजगारी :

१५२-१८३

बेरोजगारी का अर्थ व परिभाषा, बेरोजगारी पर विभिन्न विचार तथा उसके सिद्धान्त, बेरोजगारी के कारण, बेरोजगारी के प्रभाव, बेरोजगारी के उपचार, भारत में बेरोजगारी तथा उसके विभिन्न प्रकार, भारत में बेरोजगारी का विस्तार, विभिन्न अनुमान, बेरोजगारी के कारण देश को हानि, भारत में बेरोजगारी का उपचार, रोजगार और आयोजनाएँ, पूर्ण रोजगार की समस्या : मन्वी के काल तथा उसके प्रभाव का सामना करने के लिये मालिकों द्वारा उपाय, बेरोजगारी बनाम अल्पकाल ।

परिशिष्ट (ग) :

१८४-१०९७

कार्मिक प्रबन्ध तथा मानवी सम्बन्धों पर एक टिप्पणी ।

उत्तर प्रदेश कारखाना कल्याण अधिकारी नियम, १९१५ ।

अन्तर्काय प्रशिक्षण की योजना ।

रिक्शा चलाने का उन्मूलन ।

उद्योग में अनुशासन संहिता, कार्यकुशलता और कल्याण कार्य संहिता, संघों की मान्यता प्रदान करने के लिए शर्तें ।

घाचरण संहिता ।

शिकायत-निवारण-क्रियाविधि ।

श्रमिक-प्रबन्धक सहयोग ।

प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग ।

भौतिक विराम सन्धि प्रस्ताव, १९६२ ।

श्रम के क्षेत्र में अनुसन्धान ।

श्रम पर राष्ट्रीय आयोग ।

कुछ नवीनतम तथ्य तथा आँकड़े ।

परिशिष्ट (घ) :

१०९८-१०३४

पारिभाषिक शब्दावली ।

## श्रम अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों के विषयों की सूची (पृष्ठ कोष्ठक में देखिये)

श्रम की विशेषताय तथा श्रम समस्याओं की उत्पत्ति (१-३), रोजगार दफ्तर (४७), श्रम की वायकुशलता (६१६), कार्य के घण्टे तथा राष्ट्रीय लाभांश (५०३) ।

औद्योगिक सम्बन्ध (क) प्रो० पीयू द्वारा औद्योगिक विवादों का वर्गीकरण (१५१), (ख) सामूहिक सौदाकारी (२२६), (ग) मुलह विवाचन तथा मध्यस्थता (२०५), (घ) अवपीडक हस्तक्षेप (Coercive Intervention) (२०६), ऐच्छिक समझौते (२१६) ।

श्रम कल्याण (३०८) श्रमिक सह साभेदारी (६१७), कार्मिक प्रबन्ध तथा मानवीय सम्बन्ध (६८४), विवेकीकरण (५२४) । सामाजिक सुरक्षा (३६२), श्रमिक सघवाद (८५) । बेरोजगारी (६५२), बेरोजगारी तथा कम समय योजना (६८१) ।

मजदूरी (क) उचित मजदूरी (५८०) (ख) मजदूरी भुगतान की पद्धतियाँ (५३८), (ग) राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी (५६६), (घ) लाभ सहभाजन (६१४), (ङ) समयानुसार मजदूरी (५३८), (च) मजदूरी के सिद्धान्त (५४३), (छ) उद्योग की भुगतान क्षमता (५८४), (ज) पुरुषों एवं स्त्रियों की मजदूरी (६००) ।

---



“मैं इस विचार का हृदय से समर्थन करता हूँ कि कोई भी ऐसी आयोजना जिसके अन्तर्गत देश के कच्चे माल का उपयोग तो होता है परन्तु अधिक सम्भाव्य शक्तियों मानव शक्ति की अवहेलना होती है, एकपक्षीय आयोजना है और देश के मनुष्यों में परस्पर समानता लाने के लिए सहायक सिद्ध नहीं हो सकते।”

—महात्मा गांधी

“किसान और मजदूर राष्ट्र की रीढ़ हैं।”

—श्री जगजीवन राम

“जब कि सम्पूर्ण राज्य यह प्रयत्न कर रहा है कि जनता के साथ उचित न्याय हो तब राज्य यह सहन नहीं कर सकता कि समाज के दुर्बल वर्ग के व्यक्तियों के साथ—चाहे वे औद्योगिक यमिक हो, कृषि श्रमिक हों अथवा किसी अन्य वर्ग के व्यक्ति हो—अन्याय होता रहे।”

—श्री खंडूभाई देसाई

“उद्योग केवल उद्देश्य की पूर्ति का एक साधन है तथा स्वयं उद्योग को उद्देश्य नहीं माना जा सकता। मनुष्य का स्थान सबसे प्रथम है। मानव के जीवन को ही—कार्य करते समय भी तथा कार्य न करते हुए भी—वास्तव में सबसे अधिक महत्ता देनी चाहिए, विशेषकर ऐसे देश में जो प्रजातन्त्र का दम भरता है।”

—प्रिंस फिलिप, ड्यूक ऑफ एडिनबरा

‘अथशास्त्री सदैव इस बात पर बल देते हैं कि श्रम ही वह स्रोत है जिससे सब धन उत्पन्न होता है। प्रकृति के बाद श्रम का ही स्थान है। प्रकृति श्रम को सामग्री प्रदान करती है और श्रम द्वारा इस सामग्री को धन में परिवर्तित कर दिया जाता है। परन्तु श्रम युग-युगान्तर से इससे भी अधिक महत्वपूर्ण रहा है। मानव के अस्तित्व का मूल आधार श्रम ही है और वह भी इस सीमा तक कि यह भी कहा जा सकता है कि मानव का निर्माण श्रम द्वारा ही हुआ है।”

—फ्रेडरिक एन्गल्स

## विषय-प्रवेश

### श्रम की विशेषताएँ (Peculiarities of Labour)

उत्पत्ति के साधनों में श्रम को सदैव पृथक् और महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। कोई भी शारीरिक अथवा मानसिक कार्य जो आर्थिक दृष्टिकोण से किया जाता है, अर्थशास्त्र में 'श्रम' कहलाता है। श्रम का महत्व क्या है और उत्पादक तथा अनुत्पादक श्रम में क्या अन्तर है, इस पर अर्थशास्त्रियों में सदैव मतभेद रहा है, जिसका उल्लेख करना यहाँ पर आवश्यक नहीं है। परन्तु यह निश्चित है कि कुशल श्रम के बिना उत्पादन सम्भव नहीं। श्रम उत्पादन के अन्य उपादानों से पूर्णतया भिन्न उपादान है और उसकी कुछ विशेषताओं के कारण ही समस्त देशों में श्रम सम्बन्धी अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो गई हैं। श्रम एक जीवित तत्व है और यही अन्य उपादानों से इसकी भिन्नता का मुख्य आधार है। प्रथम विशेषता यह है कि श्रम को अधिक से पृथक् नहीं किया जा सकता, अर्थात् श्रम बेचने के लिए श्रमिक को स्वयं उसी स्थान पर जाना पड़ता है जहाँ श्रम की माँग है। अतः वे परिस्थितियाँ तथा वातावरण जिनमें श्रमिक को कार्य करना पड़ता है बहुत महत्वपूर्ण हैं। श्रम की दूसरी विशेषता यह है कि श्रमिक केवल अपना श्रम बेचता है परन्तु अपने गुणों का स्वामी स्वयं ही रहता है। अतः श्रम में निवेश (investment), अर्थात् श्रमिक की शिक्षा और कार्य-कुशलता, अधिक महत्वपूर्ण हो जाते हैं। तीसरी विशेषता यह है कि श्रम नासवान् है। जो दिन बीत जाता है, वह फिर नहीं लौटता। श्रम की अन्य वस्तुओं की भाँति भविष्य के लिए संचय नहीं किया जा सकता, अर्थात् इसका संचित मूल्य शून्य है (no reserve price) जिससे श्रमिकों में प्रतीक्षा शक्ति का अभाव रहता है। परिणामस्वरूप श्रमिक में मातृका की अपेक्षा मोल भाव करने की क्षमता कम होती है। चौथे, श्रम की नजदूरी कम हो, जाने, पर, भी, श्रम, की, पूर्ति, तुरन्त, कम, नहीं, की, जा, सकती, १. इसी, प्रकार, श्रम, की, पूर्ति में शीघ्रतापूर्वक वृद्धि भी नहीं की जा सकती, क्योंकि बच्चों के पालन-पोषण में तथा श्रमिकों को प्रशिक्षण देने में समय लगता है। अतः श्रम की माँग तथा पूर्ति में सन्तुलन शीघ्र स्थापित नहीं हो पाता। पाँचवें, पूँजी, जो उत्पादन में श्रम का एक सहायक साधन है, श्रम की अपेक्षा अधिक उत्पादक है। अधिक आधुनिक मशीनों की उत्पादन-क्षमता की समता नहीं कर सकता। अतः स्वतन्त्र अर्थ-व्यवस्था

मे पूँजीपति राष्ट्रीय आय का, श्रमिक की अपेक्षा, अधिक भाग ले जाते हैं। छोटे, श्रम पूँजी के समान गतिशील भी नहीं है। परिस्थिति, फैशन, आचार-विचार प्रकृति और भाषा आदि में विभिन्नता होने के कारण मनुष्य विभिन्न स्थानों पर धूमने की अपेक्षा घर रहना ही अधिक पसन्द करेगा। यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि श्रम उत्पादन का केवल उत्पादन या माधन मात्र ही नहीं है बल्कि श्रम को उत्पादन का अन्तिम ध्येय (end) भी कहा जा सकता है। जीवन स्तर निर्वाह खर्च, निर्धनता आदि जो श्रमिक की उपभोगिता के नाते, आर्थिक समस्याएँ हैं वह श्रम अर्थशास्त्र का महत्वपूर्ण विषय है। इसके अतिरिक्त यह बात भी महत्वपूर्ण है कि श्रमिक एक मानव साधन है और इस कारण न केवल आर्थिक बल्कि वे ममरत नैतिक तथा सामाजिक समस्याएँ जिनका प्रभाव मानव पर पड़ता है, श्रम सम्बन्धी समस्याओं के अध्ययन में महत्वपूर्ण हो जाती हैं। इस प्रकार श्रम समस्याओं का अध्ययन आर्थिक राजनैतिक मनोवैज्ञानिक, सामाजिक, वैधानिक, ऐतिहासिक आदि विभिन्न दृष्टिकोणों को ध्यान में रखकर करना चाहिए।

### श्रम सम्बन्धी समस्याओं की उत्पत्ति (Rise of Labour Problems)

उपरोक्त विशेषताओं के कारण अनेक श्रम सम्बन्धी समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। चाहे कौसी भी आर्थिक तथा राजनैतिक व्यवस्था क्यों न हो इन समस्याओं का उचित समाधान न होने पर प्रत्येक देश में उत्पादन क्षमता का ह्रास हो जाता है। जो व्यक्ति यह समझते हैं कि श्रम की समस्याएँ केवल पूँजीवाद में ही उत्पन्न होती हैं, और समाजवादी या नियन्त्रित प्रणाली में समाप्त हो जाती हैं वे वास्तव में भूल कर रहे हैं। जब तक श्रम उत्पादन का पृथक् उत्पादन रहेगा और इसकी पूर्ति एक पृथक् वर्ग द्वारा होगी श्रम सम्बन्धी समस्याएँ सदैव बनी रहेंगी, परन्तु इतना अन्तर अवश्य है कि विभिन्न आर्थिक प्रणालियों में इन समस्याओं की तीव्रता तथा दम्भीरता भिन्न होती है।

इसका अर्थ यह है कि छोटे पैमाने के उद्योग-धन्धों में श्रम सम्बन्धी समस्याएँ उत्पन्न नहीं हो पाती क्योंकि उनमें कोई मानविक या कोई मजदूर नहीं होता और उत्पत्ति के विभिन्न उपादानों की पूर्ति एक ही व्यक्ति द्वारा की जाती है। प्रत्येक देश में श्रम सम्बन्धी आन्दोलन बड़े पैमाने के उद्योग धन्धों की स्थापना के पश्चात् ही उत्पन्न हुये हैं, अर्थात् श्रम सम्बन्धी समस्याएँ औद्योगिक क्रान्ति की ही देन हैं, क्योंकि अब उत्पत्ति के विभिन्न उपादानों की पूर्ति विभिन्न साधकों द्वारा होती है। प्रत्येक साधक (agent) की अभिलाषा उत्पत्ति के लाभ में अधिक से अधिक अंश स्वयं प्राप्त करने की होती है। अतः पारस्परिक मनमर्द तथा सह-उत्पन्न हो जाते हैं यह मतभेद स्वतन्त्र व पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में अधिक तीव्र होते हैं। इसका कारण यह है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में अधिक लाभ प्राप्त करना ही एकमात्र दृश्य होता है और यदि श्रमिक क्षतिशाली श्रमिक सघों में

अपसर तथा सांस्कृतिक व मनोरंजन की सुविधाये आदि । काम करने का वातावरण ऐसा होना चाहिये कि मजदूर व्यावसायिक रोगों तथा अन्य सबटो से सुरक्षित रहे और उसके स्वास्थ्य को हानि न पहुँचे । प्रबन्धकों को श्रमिकों का विशेष रूप से ध्यान रखना चाहिये और उचित सुविधा व व्यवहार न मिलने पर श्रमिकों की किसी ऐसी संस्था तक पहुँच होनी चाहिये जो निष्पक्ष हो । मजदूर को इस बात की भी पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए कि वह अपना संगठन बना सके तथा अपने अधिकारों व लाभों की सुरक्षा व वृद्धि के लिए न्यायसंगत साधन अपना सके ।” द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में आयोजना आयोग ने कहा है, “श्रम सम्बन्धी नीति के बारे में प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में जो कुछ भी कहा गया है वह भविष्य नीति की आधारशिला भानी जा सकती है । परन्तु द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में श्रम-सम्बन्धी नीति में कुछ उपयुक्त परिवर्तन आवश्यक हैं, क्योंकि द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना एक समाजवादी व्यवस्था को स्थापित करने के उद्देश्य से बनाई गई है । समाजवादी व्यवस्था का निर्माण केवल मुद्रा-सम्बन्धी प्रयत्नों व प्रलोभनों पर ही आधारित नहीं है बल्कि ऐसी व्यवस्था में समाज के प्रति एक ऐसी सेवा की भावना उत्पन्न होती है जिसका मूल्य समाज समझता है । इस सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि श्रमिक यह अनुभव कर सके कि वह एक उन्नतिशील राज्य के बनाने में एक महत्वपूर्ण सहायक के रूप में कार्य कर रहा है । अतः समाजवादी व्यवस्था की स्थापना के लिए औद्योगिक प्रजातन्त्र का निर्माण प्रथम आवश्यकता है ।” तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में जो श्रम सम्बन्धी कार्यक्रम चालू किये गये थे तीसरी पंचवर्षीय आयोजना के मुख्य कार्यक्रम उन्हीं से सम्बन्धित हैं । तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में कहा गया है “भारत में श्रम नीति, उद्योग और श्रमिक-वर्ग से सम्बन्धित परिस्थितियों की विनिष्ट आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर ही बनाई गई है और यह नीति ऐसी होनी चाहिये जो आयोजित भ्रम-व्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुकूल हो ।” तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में श्रम की महत्ता का इन शब्दों में उल्लेख किया गया है : “पूर्ण रोजगार के स्तर को प्राप्त करने के लिए तथा लोगों का जीवन-स्तर ऊँचा उठाने के लिए यह आवश्यक है कि आर्थिक प्रगति की रफ्तार काफी तेज हो । प्रगति के फलों का समान्यपूर्ण रीति से वितरण हो तथा इस सम्बन्ध में समाज का आर्थिक एवं सामाजिक संगठन इस प्रकार किया जाए कि वह समाजवादी समाज की विचारधारा के अनुकूल हो । इन लक्ष्यों की प्राप्ति में श्रमिक वर्ग का योगदान तथा उत्तरदायित्व बड़ा महत्वपूर्ण है और औद्योगीकरण की गति जितनी तीव्र होगी इसका महत्व उतना ही बढ़ता जायेगा ।” चौथी पंचवर्षीय आयोजना की रूपरेखा में “स्वतन्त्रता के पश्चात् बने श्रम-कानूनों तथा सरकार, श्रमिकों तथा मालिकों के प्रतिनिधियों के बीच हुए समझौतों” पर जोर दिया गया है । इसमें आगे कहा गया है कि “उत्पादकता की वृद्धि में श्रम की बड़ा महत्वपूर्ण योगदान करना है और प्रबन्धकों को भी चाहिए कि वे ऐसी दशाएँ

उत्पन्न करें जिनके अन्तर्गत श्रमिक उक्त सक्षम की पूर्ति में अपना अधिकतम योगदान दे सकें। अब तक मुख्य रूप से श्रम नीति ऐसी रही है कि संगठित उद्योगों में काम करने वाले श्रमिकों को सुरक्षा प्रदान किया गया है। आगामी वर्षों में श्रम नीति तथा श्रम-कार्यक्रमों को धीरे धीरे अधिक बढ़ाना है जिसे कि कृषि श्रमिकों तथा असंगठित मजदूरों के विभिन्न वर्गों के लिए भी यथेष्ट व्यवस्थाएँ हो सकें, जैसे कि ठके पर काम करने वाले श्रमिक, निर्माण कार्य करने वाले श्रमिक, स्त्री श्रमिक तथा सफाई आदि के काम में लगे मजदूर। इन वर्गों से हमारे देश में श्रम सम्बन्धी समस्याओं की महत्ता स्पष्ट हो जाती है। अब इन सब समस्याओं को भलीभाँति समझना अत्यन्त आवश्यक है।

---

# भारतीय श्रमिकों में प्रवासिता

## MIGRATORY CHARACTER OF THE INDIAN LABOUR

### प्रवासिता का अर्थ (Meaning of the Migratory Character)

भारतीय श्रमिकों का एक मुख्य लक्षण उनकी प्रवासिता है। श्रमिकों की प्रवासिता का अर्थ यह है कि औद्योगिक श्रमिक वास्तव में उस स्थान के स्थायी निवासी नहीं होते जहाँ रहकर वे काम करते हैं। दूसरे शब्दों में पश्चिमी देशों के फ़ैक्ट्री श्रमिकों की भाँति भारतवर्ष में कोई भी श्रमिक-वर्ग नहीं है। पश्चिमी देशों में, जहाँ कि औद्योगीकरण की गहरी जड़ें जम चुकी हैं, बड़े-बड़े औद्योगिक केन्द्र स्थापित हो गये हैं और मजदूरों का एक स्थायी वर्ग बन गया है जिनका कृपि से कोई सम्बन्ध नहीं होता। वे बड़े-बड़े औद्योगिक नगरों में रहते हैं, वही पसंद है और मजदूरी ही उनके जीवन-निर्वाह का एकमात्र साधन है। परन्तु भारत में अधिकांश अग्रिपुण औद्योगिक श्रमिक आस-पास के गाँव से आते हैं और अपने गाँव के परों से सम्पर्क बनाये रखते हैं। इस प्रकार औद्योगिक नगरों के श्रमिकों को वास्तविक अर्थ में 'प्रवासी' न कहकर 'आवासी' भी कहा जा सकता है। एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने की प्रवृत्ति नैमित्तिक (casual) मजदूरों में ही अधिक पाई जाती है। अन्य प्रकार के श्रमजीवी तो साधारणतया एक ही स्थान पर अथवा एक ही उद्योग में काम करना अधिक पसन्द करते हैं, विशेषकर उन स्थानों में जहाँ मजदूरी अधिक होती है, जैसे जमशेदपुर तथा अहमदाबाद, या जिन उद्योगों में अत्यन्त निपुण श्रमिकों की आवश्यकता होती है। भारतीय श्रमिकों की प्रवासिता से वास्तव में तात्पर्य यह है कि भारत में कोई स्थायी औद्योगिक जनसंख्या नहीं है जो औद्योगिक नगरों की अपना घर समझती हो। अधिकांश श्रमिक ग्रामों से आते हैं और समस्या यह है कि उनकी यह प्रवासिता स्थायी न होकर अस्थायी है।

नगरों की जनसंख्या में वृद्धि

श्रमजीवियों के उद्गमस्थान (source) के सम्बन्ध में हुई अनेक जाँचों तथा अनुसंधानों के पश्चात् इस तथ्य में सन्देह नहीं रह जाता कि अधिकांश औद्योगिक श्रमिक ग्रामीण ही हैं। वर्तमान शताब्दी में चम्बई तथा कस्तूरता जैसे विशाल औद्योगिक नगरों की जनसंख्या दुबली व तिगुनी हो गई है। मद्रास, मदुरा, वागपुर, कातपुर आदि नगरों की जनसंख्या भी अत्यन्त वेग से बढ़ रही है। अनेक नये नगर

भी वस गये हैं। १९५१ की जनगणना के आँकड़ों के अनुसार १९४१ तथा १९५१ के १० वर्षों में ऐसे ७५ नगरों की जनसंख्या, जिनमें १ लाख या अधिक आबादी थी, ४३.८ प्रतिशत बढ़ गई थी। नई दिल्ली में १९७७ प्रतिशत, मद्रास में ८३.९ प्रतिशत, बम्बई में ६३.१ प्रतिशत, कलकत्ता में २०.९ प्रतिशत, उत्तर प्रदेश के १६ नगरों में ३३.७ प्रतिशत जनसंख्या की वृद्धि हुई थी। जनसंख्या का यह प्राकृतिक विकास ग्रामीण जनता के औद्योगिक नगरों में आने के कारण तथा देश के विभाजन के पश्चात् विस्थापितों के आगमन के कारण हुआ है। १९६१ की जनगणना के अनुसार पिछले दस वर्षों में शहरों जनसंख्या में लगभग ३६.२५ प्रतिशत वृद्धि हुई है। यह वृद्धि ग्रामीण जनसंख्या में वृद्धि (१८.८४ प्रतिशत) से लगभग दुगुनी है। देहली की जनसंख्या में ५१.६ प्रतिशत की वृद्धि हुई और २० हजार घरवा इससे अधिक आबादी वाले नगरों की जनसंख्या में लगभग ४० प्रतिशत की वृद्धि हुई।

### श्रमिक सभरण का उद्गम स्थान' (Sources of Labour Supply)

साधारणतया छोट-छोट औद्योगिक केन्द्र आस पास के गाँवों से मजदूरों प्राप्त करते हैं। बम्बई, कलकत्ता और जमशेदपुर जैसे औद्योगिक केन्द्रों में मजदूरों की पूर्ण अपेक्षाकृत विस्तृत क्षेत्र से होनी है। कलकत्ता की जूट मिला में ३० प्रतिशत से अधिक श्रमिक बंगाली न होकर बिहार, उत्तर-प्रदेश, उड़ीसा तथा आन्ध्र के रहने वाले हैं। बम्बई की सूती कपड़ा मिलों में श्रमजीवी अधिकतर निक्ट के कोकण, सतारा तथा शोलापुर आदि जिलों से आते हैं, परन्तु दक्षिण तथा उत्तर प्रदेश से भी कुछ श्रमिक आते हैं। जमशेदपुर के यन्त्रकारी उद्योग के श्रमिक बिहार, बंगाल, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, उड़ीसा तथा मद्रास के रहने वाले हैं और अब लगभग स्थायी रूप से अपने काम के स्थान पर ही रहने लगे हैं। बिहार व बंगाल की कोयले की खानों के मजदूर साधारणतया आस पास के गाँवों के ही रहने वाले हैं, यद्यपि मुठ के दिनों में कुछ श्रमिक गोरखपुर से भी भर्ती किये गये थे। कोलार की सोने की खानों में भी ९० प्रतिशत श्रमिक मैसूर से बाहर के हैं। बांगाल के श्रमिक अधिकतर बिहार, उड़ीसा और मध्य प्रदेश के रहने वाले हैं। भोपाल के बीड़ी उद्योग में अधिकांश श्रमिक मध्य प्रदेश के और जबलपुर (विन्ध्य प्रदेश) के हैं। हैदराबाद की कोयला खानों के श्रमिक गोरखपुर से आते हैं, और मैसूर के काफी उद्यानों के श्रमिक मद्रास के दक्षिण कनारा के रहने वाले हैं। उत्तर प्रदेश और पंजाब में बहुत से श्रमिक पहाड़ी हैं जो सदियों में आते हैं और गर्मियों में घर चले जाते हैं। उत्तर प्रदेश और बिहार की चीनी मिलों में काम करने वाले श्रमिक एक राज्य से दूसरे राज्य में आते-जाते रहते हैं। उड़ीसा की हीराकुंड योजना में अधिकांश श्रमिक आंध्र के हैं। देहली में इमारती काम में लगे हुए श्रमिक राजस्थान और पंजाब के हैं। १९११ की जनगणना की रिपोर्ट ने यह भी बताया था कि



दाराणसी में एक भी ऐसा परिवार नहीं था जिसका कोई न कोई सदस्य बिहार, बंगाल या असम में काम के लिये न गया हो।

इस प्रकार स्पष्ट हो जाता है कि औद्योगिक केन्द्रों में श्रमिक अन्य जिलों तथा अन्य प्रान्तों से आते हैं। कुछ कारखानों तथा छानों में श्रमिक घास-पास के गाँवों से भी आते हैं। काम पाने के लिये दूसरे नगरों में प्रवास कम होता है। भारतीय कुटीर-उद्योगों के गतन तथा १८३० में अंग्रेजी उगनिवेशों में दास प्रथा की समाप्ति के पश्चात् ही भारतीय श्रमिक लंका, मलाया, बर्मा आदि दूर देशों में नौकरी की खोज में जाने लगे। बाद में यह प्रवास लंका तक ही सीमित हो गया। १९५७ में लगभग ३,२७५ श्रमिकों ने काम के लिए अन्य देशों में प्रवास किया। इसके बाद कुछ देशों की सरकारों की नीति के कारण (जैसे लंका) प्रवास कम होता चला गया है। १९४७ में देश के विभाजन के पश्चात् भी भारत व पाकिस्तान के बीच लोगों का आवास-प्रवास हुआ, परन्तु इसका कारण भिन्न ही था।

### प्रवासिता का स्वभाव (Nature of Migration)

यद्यपि श्रमजीवी गाँव से आता है परन्तु यह आवश्यक नहीं कि वह किसान ही हो, और अपना कृषि का काम कुछ दिनों के लिये छोड़कर अपनी आय बढ़ाने के लिए औद्योगिक नगर में नौकरी करने के लिए आया हो। ऐसे श्रमजीवी जिनकी रूचि कृषि की ओर अधिक रहती है केवल सामयिक या मौसमी उद्योगों तथा छानों में अधिक पाये जाते हैं। निरन्तर चालू कारखानों में अब मालिक इस बात के लिये विवश नहीं रह गये हैं कि वे ऐसे श्रमिकों को काम पर लें जो कुछ महीने काम करने के पश्चात् फसल काटने व बोने के लिये गाँव वापिस चले जायें। श्रम अनुसंधान समिति ने अपने अन्वेषणों के आधार पर यह बताया था कि अधिकांश मिल-मजदूर यद्यपि गाँव से आते हैं परन्तु खेती में ही उनकी पूँजी नहीं लगी होती तथा उसी पर वे निर्भर नहीं होते। कभी-कभी जब वह गाँव जाते भी हैं तो खेती के कार्य के लिये नहीं बरन् भाराम तथा स्वास्थ्य सुधारने के उद्देश्य से जाते हैं। खेती में उनकी थोड़ी-बहुत रूचि केवल इसलिये होती है कि वे ऐसे सम्मिलित परिवार के सदस्य होते हैं जिनके पास भूमि होती है या उनके निकट सम्बन्धी कृषक होते हैं। वास्तव में मिल मजदूरों के कृषक-स्वभाव के सम्बन्ध में केवल इतनी सत्यता है कि उनमें से अधिकांश हृदय से ग्रामीण होते हैं। वे गाँव में जन्म लेते हैं और उनका पचपन गाँव में ही व्यतीत होता है। वे ग्रामीण परम्परा के अधीन होते हैं और अधिकांश अपने परिवार को गाँव में ही छोड़ आते हैं। कुछ श्रमिक यदि अपनी स्त्रियों को साथ लाते भी हैं तो भी प्रसूति के समय उन्हें गाँव भेज देते हैं। श्रमिक अनुकूल परिस्थितियाँ होने पर अथवा कार्यवश गाँव जाते रहते हैं। साधारणतया सामाजिक उत्सवों तथा सस्कारों के समय या परिवार की किसी जटिल समस्या का समाधान करने या बीमारी के समय या गाँव के मकान की

मरम्मत आदि के समय तथा अपने परिवार के सदस्यों से मिलने के लिए वे गांव जाते रहते हैं। कुछ श्रमिक गांव में पर्याप्त भोजन व वस्त्र मिलने पर ग्रहण कार्य मिलान पर उद्योग-धंधों में काम छोड़कर गांव वापिस जान के लिए भी तैयार रहते हैं और बहुत से श्रमिकों में यह तीव्र इच्छा पाई जाती है कि ग्रहणवादा ग्रहण करने के बाद स्थाई रूप से अपने गांव वापिस जाकर बस जायें। कई बार श्रमिकों का गांव से सम्बन्ध बस इतना ही रह जाता है कि वे गांव के महाजन या अपने कुटुम्ब के सदस्यों को स्पष्टा भजते रहते हैं, इसके अतिरिक्त मजदूरों का गांव से कोई विशेष लगाव नहीं रहता। एक बार जब वे उद्योग धंधों में काम करने के लिए आ जाते हैं तो काफी समय तक उसी में काम करते रहते हैं। गांव वापिस जान के लिए सभी श्रमिक बहुत इच्छुक भी नहीं रहते। जैसा रॉबल थ्रम आयोग ने कहा है, कुछ श्रमिकों के साथ तो गांव का सम्बन्ध घनिष्ठ तथा निरन्तर रहता है, और कुछ के साथ यह सम्बन्ध क्षणिक तथा सामयिक होता है तथा कुछ के साथ तो यह सम्बन्ध वास्तविक न होकर केवल एक प्रेरणा मात्र रह जाता है। कुछ भी हा इस तथ्य में सन्देह नहीं कि भारत में अभी तक कोई स्थायी औद्योगिक जनसंख्या नहीं बन पाई है और श्रमिकों का प्रवास प्रस्थायी है।

### प्रवासिता के कारण—

प्रवासिता के अनेक कारण हैं जिनमें सबसे मुख्य कारण यह है कि कुटीर उद्योग धंधों के पतन तथा जनसंख्या के बढ़ जाने से भूमि पर जनसंख्या का दबाव अधिक हो गया है, अर्थात् भूमि इतने लोगों का जीवन निर्वाह नहीं कर पाती जितने उस पर निर्भर रहते हैं। परिणामस्वरूप किसानों के खेत छोटे छोटे हो जाते हैं और उनके जीवन में निर्धनता, बेकारी तथा कष्ट की समस्या आ जाती है। इसके अतिरिक्त गांव में एक भूमिहीन मजदूर वर्ग भी पाया जाता है जो कि कठिनाई से अपना जीवन निर्वाह करता है, और बुरे वर्षों में तो उनकी व्यवस्था और भी अधिक शोचनीय हो जाती है। इस वर्ग में वृद्धि होती रही है क्योंकि नहरों के कारण तथा जमींदारों के अत्याचारों के कारण ग्रहणवादा आगामी भगड़ों के कारण बहुत से किसान अपनी भूमि खो बैठे हैं। इन भूमिहीन श्रमजीवियों की अवस्था इतनी शोचनीय हो जाती है कि वे गांव छोड़कर जीविकोपार्जन के लिए नगरों में काम ढूँढने आ जाते हैं। यातायात के साधनों में उन्नति होने के कारण गांव छोड़ने में कठिनाई भी नहीं होती। कुछ स्थानों में किसानों की भूमि इतनी कम है कि वे उस पर रहकर अपना जीवन निर्वाह नहीं कर सकते। अतः उन्हें प्रत्येक वर्ष जीविका की खोज में गांव से नगरों में आना पड़ता है। संयुक्त परिवार प्रथा होने के कारण गांव छोड़ने में आसानी होती है क्योंकि वे अपनी भूमि तथा घर की सुरक्षा का भार परिवार के अन्य सदस्यों पर छोड़ देने हैं। इसके अतिरिक्त अनेक बार कृषक नगरों में स्पष्टा करने इसलिए जाते हैं कि वे पशु और भूमि

सरीस सुके । कुछ लोग गाँव के महाजनो से बचने के लिए नगरों में चले जाते हैं । गाँव के अनेक शरीरोगों को भी, जो पहले ग्रामनिवासियों के लिए सामान बनाते थे, विदेशी माल की प्रतिस्पर्धा के कारण अपना धन्धा छोड़ना पड़ा और प्रतिरिक्त-धन उनको गाँव से नगरों में जीविका की खोज में आना पड़ा । इसके अतिरिक्त दलित वर्ग के व्यक्ति यह अनुभव करते हैं कि उनके प्रति नगरों में गाँव की अपेक्षा अधिक अच्छा व्यवहार होता है और उनका इतना अन्याय नहीं होता । औद्योगिक नगरों में जात-पात का बन्धन काफी ढीला होता है । यह देखा गया है कि कानपुर में बड़े उद्योग-धन्धों में महिला श्रमिकों में से ६० प्रतिशत पिछड़ी हुई तथा दलित जाति की है, जैसे—कोरी, सोल, पासी और भंगी । इसी प्रकार मुख्य तथा मजदूरों में से ३० प्रतिशत दलित जाति के हैं जिनमें से लगभग आधे कोरी हैं ।<sup>१</sup> कुछ ग्रामवासी अनेक अन्य कारणों से भी गाँव छोड़कर नगरों में आ जाते हैं, जैसे—घरेलू झगड़ों तथा चिन्ताओं से छुटकारा पाने के लिये अथवा सामाजिक बहिष्कार के कारण या किसी नैतिक पतन के दह से बचने के लिये या किसी प्रेम-सम्बन्ध के कारण ।

अब हमें यह देखना है कि यह प्रवासिता अस्वायी क्यों है और श्रमजीवी गाँवों से अपना सम्बन्ध क्यों बनाये रखते हैं । श्रमजीवी नगरों में अधिक मजदूरी मिलने में प्रलोभन से आते हैं परन्तु अपने व्यवसाय की अनिश्चितता, मकानों की कमी, किराये की ऊँची दर तथा काम करने व रहने की विषम परिस्थितियों के कारण वे स्थायी रूप से नगरों में रहना या अपने परिवार को लाना पसन्द नहीं करते । रॉयल श्रम आयोग के शब्दों में : "प्रवासिता की मुख्य प्रेरणा केवल एक शोर से ही होती है, अर्थात् गाँव की ओर से । औद्योगिक श्रमिक शहरी जीवन के प्रलोभन से अथवा किसी आकर्षण से प्रोत्साहित होकर नहीं आते । नगरों में उनके लिये कोई आकर्षण नहीं होता । गाँव छोड़ने समय उनमें केवल जीवन-निर्वाह के लिये आवश्यक वस्तुओं को प्राप्त करने के अतिरिक्त अन्य कोई अभिलाषा नहीं होती । गाँव में ही पर्याप्त भोजन व बस्त्र मिलने पर उद्योगों में काम करने के लिये कम ही मनुष्य जागा पसन्द करेगा । मजदूर नगरों में आकर्षित होकर नहीं, विवश होकर आते हैं ।"<sup>२</sup> क्योंकि मजदूर नगरवासियों से भिन्न होता है इसलिए अपने आपको नगरों के अनुकूल नहीं पाता और उसमें हीन भावना आ जाती है । नगरों में उसकी गवार और अतिथित समझा जाता है और उसको वह आदर व सम्मान प्राप्त नहीं होता जो उसे गाँव में मिलता है । शहरी जीवन गाँव के जीवन से भिन्न होता है । गाँव का जीवन सामूहिक जीवन है ; सुख-दुख के सब साथी होते हैं, परन्तु नगरों में व्यक्तिगत जीवन होता है । सहायता देना तो दूर रहा कोई

3. R. Mukerjee : *Indian Working Class*, page 9.

4. " .. they are pushed, not pulled to the city."— Report of the *Royal Commission on Labour*, page 16.

ग्रामीणों से बात तक करना पसन्द नहीं करता। काम करने की स्थिति में भी गाँव और नगरो में बड़ा अन्तर है। गाँव में काम खूबी हवा में अपने साथियों के साथ ही होता है। खेती का काम भी नियमित रूप से नहीं होता, परन्तु नगरो में मजदूरो को कारखानों में काम करना पड़ता है जहाँ बड़ा अनुशासन होता है। ऐसे लोगों के अधीन कार्य करना पड़ता है और उनका कहना मानना पड़ता है जिन्हें वे जानते तक नहीं। कार्य को मजमून में भी कठिनाई होती है। परिणामस्वरूप जब ग्रामनिवासी अपने को कार्य के अनुकूल नहीं बना पाता तो उसे अपने घर की याद आने लगती है और वह गाँव वापिस जाना चाहता है। नगरो में रहने की स्थिति भी गाँव से भिन्न होती है। मकानों के अभाव के कारण औद्योगिक नगरो में अनेक श्रमिक परिवारों को एक ही मकान में रहना पड़ता है। फलस्वरूप मजदूरो की गन्दी वस्त्रियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जिससे पारिवारिक जीवन सुखमय नहीं बन पाता। जब पुरुष व नारी प्रत्येक कार्य के लिये एक ही कमरे में रहते हैं तो सज्जा व सद्बृत्ति का लोप हो जाता है। किसी प्रकार का भी एकान्त नहीं रहता और जीवन के सब कार्य जन्म, मरण, रोग, आदि एक ही कमरे में सबके सामने होते हैं।<sup>१</sup> धार्मिक सम्मानों मजदूर ऐसी स्थिति में अपने परिवार को लाना पसन्द नहीं करते। अतः वे परिवार को गाँव में छोड़ आते हैं और नगर में धकेले रहते हैं। नगरो में स्त्री व बच्चों के लिये काम भी कठिनाई से मिलता है, परन्तु गाँव में उनकी कुछ न कुछ काम मिल ही जाता है और रहन-सहन भी इतना महँगा नहीं होता। इसके अतिरिक्त नगरो में मनुष्यों का नैतिक आदर्श बहुत गिर गया है। इस कारण श्रमिक अपनी युवा स्त्री व कन्या को गाँव में रखना अधिक पसन्द करते हैं क्योंकि नगरो में नैतिक पतन का भय बना रहता है। जब परिवार गाँव में रहता है तब श्रमिकों का सम्बन्ध गाँव से बना ही रहता है। इसके अतिरिक्त समुक्त परिवार प्रथा के कारण भी मजदूर अपने गाँव में पूर्वजों के घरों से सम्बन्ध स्थापित रखता है। ऐसे श्रमिकों को भी, जो कम भूमि के कारण या उससे कम उपज होने के कारण नगरो में आ जाते हैं, अपना सम्बन्ध भूमि से रखना ही पड़ता है जिससे भूमि से थोड़ी बहुत जो भी आय हो जाय वही अच्छा है। इन सब कारणों से औद्योगिक नगरो में एक स्थायी श्रमिक वर्ग का निर्माण कठिन हो जाता है।

### प्रवासिता के दुष्परिणाम

श्रमिक जब ग्रामों से नगरो में आते हैं तो स्वयं को अत्यन्त भिन्न वातावरण में पाते हैं। रीति-रिवाज, परम्परा और भाषा तक भिन्न होती है। गाँव का सामूहिक जीवन और उसके अन्तर्गत प्राप्त सुविधायें समाप्त हो जाती हैं। नगरो के जीवन में रीति-रिवाजों का महत्व कम हो जाता है और जीवन व्यक्तिगत हो जाता है। इन बातों का श्रमिक की मनस्थिति पर गहरा प्रभाव पड़ता है। उसका स्वास्थ्य बिगड़ जाता है और उसकी कार्य-कुशलता कम हो जाती है। श्रमिक के स्वास्थ्य पर कई कारणों से बुरा प्रभाव पड़ता है, जैसे जलवायु व कार्य करने के

वातावरण में अन्तर, सराब भोजन, अधिक भीड़, सफाई का न होना और परिवार से विवश होकर चल रहा रहना, आदि। नगरों में रहने तथा कार्य करने का वातावरण गाँव से भिन्न होता है। गाँव में कार्य अनियमित रूप से होता है और विश्राम का अवसर काफी मिलता है, परन्तु नगरों में श्रमिक स्वयं को कारखानों की चारदीवारी में बन्द अनुभव करता है और मशीनों की ध्वनि से उसके कान के पर्दे फटने से लगते हैं। उसे घंटों लगातार मेहनत करनी पड़ती है और कार्य भी कड़े अनुशासन में करना पड़ता है। इन बातों से श्रमिकों के शरीर व मस्तिष्क पर काफी भार पड़ता है और उनकी कार्य-कुशलता कम हो जाती है। नगरों में भोजन भिन्न होने के कारण भी श्रमिक के स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव पड़ता है। शुद्ध दूध, घी और दही जिनका वह अत्यन्त होता है, नगरों में उसे प्राप्त नहीं हो पाते। गाँव में तो उन्हें अपनी पत्नियों से बना बनाया भोजन घर पर या खेत पर प्राप्त हो जाता था, परन्तु नगरों में उन्हें बासी और खराब भोजन मिलता है जो वे या तो स्वयं संध्या समय उठि सीमा बना लेते हैं या महे से दामों पर दूसरों का बनाया हुआ भोजन मोल लेकर खाते हैं। ग्रामवासी इतने स्वच्छ भी नहीं होते और उनके स्वच्छ न रहने की भावत धने बसे नगरों में गाँव की अपेक्षा अधिक हानिकारक सिद्ध होती है। उनका स्वास्थ्य इस कारण भी गिर जाता है कि अनेक श्रमिक अपनी पत्नियों को भाव छोड़ आते हैं और जब उन्हें परिवार का आनन्दमय जीवन नहीं मिल पाता तो वे बुरी प्रवृत्तियों के, जैसे शराब, पेयानमन और जुआ आदि, जो औद्योगिक केन्द्रों में काफी मात्रा में पाये जाते हैं, आसानी से शिकार हो जाते हैं। उनको कई गम्भीर बीमारियाँ भी लग जाती हैं जो कि उनके गाँव जाने पर वहाँ तक फैल जाती हैं। व्यभिचार से पारिवारिक जीवन में भी कड़वाहट आ जाती है। फलतः इसके कई दुष्परिणाम उत्पन्न हो जाते हैं। इन अनेक बातों से श्रमिक को पहले तो पबराहट ही होती है और फिर जब बीमारी घेर लेती है और उसको कोई सहारा नहीं दिखाई देता तो नगर में दुःख और यातनाये भोगने की अपेक्षा वह अपने गाँव जाना अधिक पसन्द करता है।

५५ प्रवासिता का श्रमिकों की कार्यकुशलता पर भी बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। प्रथम तो श्रमिक को अपने कार्य में पूर्ण प्रशिक्षण प्राप्त नहीं हो पाता और जब वह गाँव वापिस चला जाता है तो जो कुछ भी प्रशिक्षण कारखानों में मालिक दे पाते हैं वह भी समाप्त हो जाता है। श्रमिक स्वयं भी लगकर अनुशासन में कार्य नहीं करते क्योंकि हर समय वे गाँव जाने की बात ही सोचते रहते हैं। निकाल दिये जाने की धमकी भी उस पर अधिक प्रभाव नहीं डालती क्योंकि उनके सामने अपने गाँव वापिस लौट जाने का रास्ता खुला रहता है।

५६ श्रमिकों की प्रवासिता का प्रभाव औद्योगिक संगठन तथा श्रमिक संघों पर भी पड़ता है। श्रमिक संघ भली-भाँति प्रगति नहीं कर पाते। संघों के बनाने में अनेक श्रमिक न तो कोई रूचि दिखाते हैं और न चन्दा ही देते हैं क्योंकि वे यह

समझते हैं कि वे स्थायी रूप से नगरो में रहने के लिये नहीं आये हैं। इसके अतिरिक्त उन्हें एक दूसरे पर भरोसा भी नहीं होता, क्योंकि श्रमिक देश के विभिन्न भागों से आते हैं और उनकी जाति, भाषा तथा धर्म भिन्न-भिन्न होते हैं। इन्हीं कारणों से श्रमिकों में से ही उनके नेता नहीं बन पाते। श्रमिक बराबर स्थानान्तरित होते रहते हैं और उनका सम्पर्क भी बदलता रहता है। इसके अतिरिक्त श्रमिकों के बार-बार गाँव जाने से और काम पर अनुपस्थित रहने के कारण मिल-मालिक और मजदूरों में आपसी सम्पर्क नहीं हो पाता और दोनों में भेल मिलाप नहीं बैठता। साथ ही गाँव से लौटने पर यह निश्चित नहीं होता कि श्रमिक को फिर काम पर लगा लिया जायगा। फिर से काम पाने के लिये उसे मध्यस्थ को रिश्वत देनी पड़ती है। इसके अतिरिक्त मिल-मालिक श्रमिकों की प्रवासिता का बहाना बना कर उनको अनेक ऐसी सुविधाओं से वंचित रखते हैं जो कि पश्चिमी देशों में श्रमिकों को प्रदान की जाती है।

### प्रवासिता के लाभ

प्रवासिता वे अस्थायी होने के कुछ लाभ भी है। मजदूरों की बीमारी, हडताल, बेकारी, बूढ़ावस्था आदि में जब भी कठिनाइयाँ होनी हैं तो उन्हें गाँव में अपना घर होने से सहारा मिल जाता है। इस विश्वास से ही कि यह सहारा उन्हें सर्वत्र मिलता रहेगा, उनमें पर्याप्त शक्ति व आशा का संचार हो जाता है। भारत में अभी तक किसी विस्तृत सामाजिक सुरक्षा योजना अथवा मजदूरों के लिये अभाव व दुर्घटनाओं के समय में कोई सरकारी सहायता की व्यवस्था नहीं है। इसलिये यदि गाँव से सम्बन्ध न रहे तो अनेक श्रमिकों की अवस्था अत्यन्त शोचनीय हो जायगी।

जब श्रमिक छुट्टी लेकर गाँव जाता है तो उसके स्वास्थ्य पर भी अच्छा असर पड़ता है और जब गाँव की प्राकृतिक स्वच्छन्दता में रहकर वह वापिस आता है तो उसकी कार्यक्षमता में वृद्धि हो जाती है।

गाँव और कृषि को भी प्रवासिता से लाभ पहुँचता है। कारखानों में काम मिल जाने से गाँव की बहुत सी जनसंख्या बाहर चली जाती है और भूमि पर जन संख्या का दबाव कम हो जाता है। उद्योग धन्धे कृषि की अनिश्चितता के प्रति एक प्रकार के बोझ का कार्य करते हैं। श्रमिक अपनी आय का कुछ भाग गाँव में भी भेजता रहता है जो कभी कभी खेती की उन्नति में सहायक होता है। १९४२ में डाकघरों से जाँच करने के पश्चात् यह ज्ञात हुआ था कि पटसन की मिलों में काम करने वाला प्रत्येक मजदूर प्रति वर्ष लगभग २२ रुपये गाँव भेजता था जो गाँवों का स्तर देखते हुए एक बहुत बड़ी धन राशि थी।<sup>5</sup> इसके अतिरिक्त जैसा रॉबल श्रम आयोग ने कहा है, नगर का जीवन मनुष्यों को खराब तो कम करता है, परन्तु

अधिकांश व्यक्तियों का दृष्टिकोण ग्रामीर जीवन में रहने से विस्तृत हो जाता है और उनकी बुद्धि का विकास होता है। श्रमजीवी जब गांव जाते हैं तो अपने साथ स्वतन्त्र विचार भी ले जाते हैं जिनके कारण गांव में अनेक सामाजिक सुधार सम्भव हो सके हैं और ग्राम-निवासियों ने स्वयं को अनेक पुराने रीति-रिवाजों से स्वतन्त्र कर लिया है।

### उपसंहार

अब प्रश्न यह उठता है कि क्या इस बात का प्रयत्न करना चाहिये कि ऐसे श्रमजीवी वर्ग का विकास हो जो पूर्ण रूप से औद्योगिक क्षेत्रों में ही रहता हो और जिसका गांव से कोई सम्बन्ध न हो ? या गांव से श्रमिकों का जो वर्तमान सम्बन्ध रहता है, उसे बनाये रखने और प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है ? रॉयल श्रम आयोग का मत यह था कि जो भी तत्कालीन अवस्था थी उसमें कोई परिवर्तन सम्भव नहीं था। आयोग के शब्दों में "चाहे कोई भी मत क्यों न लिया जाय उद्योग-धन्धों को काफी समय तक श्रमिकों के लिए गांव पर निर्भर रहना पड़ेगा और इस बात से कि श्रमजीवियों ने बिना किसी प्रोत्साहन के गांव से अब तक सम्बन्ध स्थापित रखा है, यह प्रमाणित होता है कि उनका यह सम्बन्ध काफी दृढ़ हो चुका है। अतः हमारा स्पष्ट मत है कि वर्तमान स्थिति देखते हुये गांव से सम्बन्ध स्थापित रखना लाभप्रद ही है और इसलिए हमारा उद्देश्य इस सम्बन्ध को समाप्त करने का न होकर इसे प्रोत्साहित करने का होना चाहिये और जहाँ तक सम्भव हो, इसको निधमित करने का प्रयत्न करना चाहिये।"<sup>6</sup>

डॉ० राधा कमल मुखर्जी का मत यह है कि उद्योग-धन्धों का विकास एक नियमित योजना के आधार पर तथा देश में उनके क्षेत्रीय पुनर्वितरण को दृष्टि में रखते हुए करना चाहिये जिससे गांव से सम्बन्ध बनाये रखने के जो भी लाभ हैं वह प्राप्त होते रहे। उनका कहना है कि "अगर भारत को योजनाहीन औद्योगिक विकास के सामाजिक दुष्परिणामों से बचना है और जनसंख्या को कुछ घने घसे औद्योगिक नगरों में केन्द्रित होने से रोकना है तो हमारी भविष्य की औद्योगिक नीति यह होनी चाहिये कि उद्योगों को ऐसे स्थानों पर स्थापित किया जाय जहाँ कच्चे माल और श्रमजीवियों की प्राप्ति की सुविधा हो।"<sup>7</sup> डॉ० मुखर्जी ने रूस, जर्मनी, बेल्जियम, हॉलैंड, जैकोब्सटाफ़िया, जर्षान आदि देशों का उदाहरण दिया है जहाँ बड़े उद्योगों का विकास शहरों से दूर हुआ। श्रमिकों को गांव से कारखानों तक जाने और वापिस से आने के लिये छोटी रेलों, बसों व स्टीमरों आदि का प्रबन्ध हो सकता है। इस प्रकार डॉ० मुखर्जी उद्योगों के विकेन्द्रीकरण के पक्ष में हैं। उनका मत है कि कुटीर व विकेन्द्रित उद्योगों और बड़े-बड़े उद्योगों का आपस में सम्पर्क होना चाहिये। इस प्रकार वे श्रमजीवियों के सामाजिक स्वभाव को बनाये

रखने के पक्ष में है। परन्तु औद्योगिक नगरों की त्रुटियों का दूर करने के लिये विकेन्द्रीकरण (Decentralization) को भी आवश्यक समझते हैं।

हम इन मनो से पूर्णतया सहमत नहीं हैं। विकेन्द्रीकरण अथ दृष्टिकोणों से लाभदायक हो सकता है परन्तु प्रवासिता की समस्या केवल भविष्य में स्थापित होने वाले उद्योगों से ही सम्बन्धित नहीं है। यह समस्या उन श्रमिकों से भी सम्बन्ध रखती है जो पूर्णतया स्थापित उद्योगों में काम करते हैं। इस बात का भी ध्यान रखना है कि स्थायी औद्योगिक जनसंख्या के विकास के कारण उत्पन्न हो चुके हैं। ऐसे श्रमिक जो दूर स्थानों से आते हैं नगरों में स्थायी रूप से रहने लगते हैं। दलित वर्गों के श्रमिक भी गांव वापिस जाना नहीं चाहते। भूमिहीन श्रमिक भी नगरों में ही स्थायी रूप से रहना पसन्द करते हैं। इस प्रकार परिवर्तित परिस्थितियों को देखते हुए रायल श्रम आयोग का यह मत ठीक प्रतीत नहीं होता कि गांव में सम्बन्ध प्रवर्धन स्थापित रखना चाहिये। हम अपनी निजी खोज के आधार पर कह सकते हैं कि अधिकांश श्रमिक नगर के जीवन के अब अभ्यस्त हो गये हैं और शहरी जीवन के आकर्षण, जैसे-सिनेमा, बिजली, बच्चा के स्कूल आदि उनके जीवन में काफी प्रवेश कर चुके हैं। अतः उन्हें गांव के जीवन से बहुत लगाव नहीं रह गया है। इसलिये अब यह अधिक उपयुक्त प्रतीत होता है कि औद्योगिक केन्द्रों की अवस्था में उन्नति की जाय और वे सब कारण, जो श्रमिकों का गांव जाने के लिये विवश करते हैं दूर किये जाय।

श्रम अनुसंधान समिति<sup>६</sup> के विचारानुसार श्रमिक एक स्थान पर स्थायी रूप से तभी रह सकते हैं जब उनकी रहने और काम करने की दशाओं में सुधार तथा उन्नति की जाय। इस सम्बन्ध में इस समिति ने अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस तथा अन्तर्गत मिल मजदूरों का मत दिया है। यद्यपि इस बात से सहमत है कि स्थायी श्रमिक वर्ग उद्योगों के लिये बहुत लाभप्रद सिद्ध होगा। परन्तु श्रमिकों की प्रवासिता को रोकने के लिये यह आवश्यक है कि उनके मकानों की अवस्था में मजदूरी में उनके काम करने और रहने की स्थिति में तथा उनके कल्याण के कार्यों में सुधार किया जाय। श्रम समिति के विचार में अधिकतर औद्योगिक श्रमिक भूमिहीन मजदूर होते हैं और वे गांव कभी-कभी केवल आराम मनोरंजन तथा सामाजिक उत्सवों व सस्कारों के अवसर पर जाते हैं। इस बात से यह स्पष्ट हो जाता है कि मजदूर के दृष्टिकोण से तो बार-बार गांव जाना की बहुत आवश्यकता नहीं है। गांव में व्यवसाय की, मजदूरी की, तथा मकानों की अवस्था नगरों से अधिक अच्छी नहीं कही जा सकती। परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि गांव और संयुक्त परिवार प्रथा श्रमजीवियों के लिए एक सामाजिक सुरक्षा योजना का आधार है। इसलिये वर्तमान अवस्था में जब तक श्रमिकों के लिए एक सामाजिक सुरक्षा योजना का प्रबन्ध नहीं हो जाता जो रोग, बेकारी, वृद्धावस्था



आदि में उनको सुरक्षा प्रदान करें तब तक श्रमिकों के लिए गांवों को एक आराम और सुरक्षा का स्थान मानना ही पड़ेगा। सूती कपड़ा मिल मजदूर सभ के इस मत से श्रम-समिति सहमत नहीं है कि औद्योगिक नगरों में नौकरियों का अभाव तथा श्रमजीवियों की संख्या अधिक होने के कारण श्रमिकों का गांव से शहर में आना बन्द कर दिया जाय। अनेक ग्रामनिवासी झूठी सूचना पाकर और अच्छी नौकरी व वेतन की झूठी आशा लिये नगरों में आते हैं और जब वह नगरों में आ जाते हैं तो उनको निराश होना पड़ता है और दुःख उठाने पड़ते हैं। फिर भी इन समस्याओं का उपचार प्रवासिता को रोकने से नहीं होगा; बरन् यह चाहिये कि नवीन व्यवसाय स्थापित किये जायें, श्रमिकों की दशा में सुधार किये जायें और श्रमिकों को उचित नौकरी दिलाने में सहायता की जाय।

### भावी नीति

जहाँ तक भविष्य की नीति का प्रश्न है हम श्रम समिति के इस मत से सहमत हैं कि गांव से सम्बन्ध स्थापित रखने की समस्या को दो दृष्टिकोणों से देखना चाहिये। एक दृष्टि से तो गांवों को श्रमजीवियों के धरूप समय के लिए मनोरंजन का उपयुक्त स्थान माना जा सकता है, द्वितीय दृष्टि से गांव को श्रमजीवियों के लिए एक सुरक्षा का स्थान माना जा सकता है। जहाँ तक पहले दृष्टिकोण का प्रश्न है, इसमें कोई संदेह नहीं कि श्रमिकों को गांव जाने के लिए हर प्रकार की सुविधाएँ देनी चाहियें, जैसे—सस्ते वापसी टिकट तथा छुट्टी आदि, परन्तु श्रम अनुसंधान समिति इस बात से सहमत नहीं है कि भविष्य में श्रमजीवियों की सुरक्षा के दृष्टिकोण से गांवों से सम्बन्ध स्थापित रहना चाहिये। निःसन्देह उपाय यही है कि औद्योगिक नगरों की दशा में उन्नति की जाय और श्रमिकों के लिये सामाजिक सुरक्षा योजना, मकान, मजदूरी, अच्छा भोजन आदि का उचित प्रवन्ध किया जाय और कारखानों में काम करने के वातावरण में उन्नति की जाय। इस बात से अब सब सहमत है कि गांव में संयुक्त परिवार प्रथा और जाति-व्यन्धनों का ह्रास होता जा रहा है जो अब तक आर्थिक दृष्टि से मजदूरों की सुरक्षा के साधन थे और श्रमिक इस समय ऐसी परिवर्तनशील अवस्था में हैं, जबकि धीरे-धीरे उनका गांवों से तो सम्बन्ध टूटता जा रहा है, परन्तु अभी तक वे औद्योगिक नगरों के पूर्णतया स्थायी निवासी नहीं बन सके हैं। अतः ऐसी स्थिति में श्रमिकों को गांव से आने से रोकना या उसको गांव वापस आने के लिये विवश करना, समस्या का समयानुकूल समाधान न होगा।<sup>9</sup>

# औद्योगिक श्रमिकों की भर्ती की समस्याएँ

## THE PROBLEMS OF RECRUITMENT OF THE INDUSTRIAL WORKERS

### प्रारम्भिक इतिहास (Early History)

श्रमिका के रोजगार में सर्वप्रथम समस्या उनकी भर्ती की है। उद्योगों में जिन पद्धतियों और सगठनों द्वारा धमजीविया को भर्ती किया जाता है उन पर व्यवसाय की पकड़ता अथवा विफलता बहुत कुछ निर्भर करती है। यदि काम के अनुसूल श्रमिक काम पर नहीं लगाया जाता तो उत्पादन और कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। भारत में बड़े उद्योगों की स्थापना के प्रारम्भिक काल में कारखानों और वागान के मालिकों को श्रमिक भरती करने में अनेक कठिनाइयाँ का सामना करना पड़ा। इसका कारण यह था कि श्रमिक अपना गाँव छोड़कर कारखानों और वागान के नये तथा विभिन्न वातावरण में जान के लिये तैयार नहीं थे। कारखाना में काम करने की स्थिति भी वर्तमान समय से अधिक खराब थी। १८६६ की प्लेग तथा १९१८ की इन्फ्लूएन्जा की महामारी के कारण भी श्रमिका का अभाव हो गया था। इनका प्रभाव यह पड़ा कि मालिकों को मजदूर भर्ती करने के लिये अर्द्धे बुरे सब प्रकार के तरीकों को अपनाना पड़ा और भर्ती मध्यस्था (Intermediaries) तथा ठकेदारा (Contractors) द्वारा होने लगी। यह प्रणाली आज भी प्रचलित है यद्यपि पिछले कुछ वर्षों से अब भर्ती सीधा प्रणाली द्वारा होने लगी है। इसका कारण यह है कि अब श्रमिक काफी सरलता में उद्योग धंधों में आने लगे हैं क्योंकि जनसंख्या की वृद्धि के कारण और कृषि पर जनसंख्या का अधिक दबाव होने के कारण जायिका की खोज में लोगों को गाँव छोड़ना पड़ा है। यातायात के साधनों में उन्नति हो जाने के कारण उन्हें नगरों में आने में कठिनाई भी नहीं होती। फिर भी प्रारम्भ में श्रमिकों के अभाव और उनकी प्रवासिता (Migratory character) के कारण भर्ती की प्रणाली सोच विचार कर प्रारम्भ नहीं की गई और श्रमिकों के प्रशासन तथा व्यवस्था में कोई सैद्धान्तिक तरीका नहीं अपनाया गया। क्योंकि शहरी क्षेत्रों में श्रमिक स्थायी रूप से नहीं रहते हैं और जैसा पिछले अध्याय में बताया जा चुका है अधिकतर श्रमिक गाँव से ही आते हैं और उनसे अपना सम्बन्ध बनाये रखते हैं इसलिये भर्ती प्रणाली पर भी

श्रमिकों की इस प्रवासिता का प्रभाव पड़ा है और श्रमिकों को प्राप्त करने के लिए भर्ती की अनेक दोषपूर्ण पद्धतियाँ काम में लाई गई हैं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि श्रमिकों की प्रवासिता ने भर्ती प्रणाली पर अपना काफी प्रभाव डाला है।

### भर्ती प्रणाली में मध्यस्थों का स्थान (The Role of Intermediaries)

संगठित व असंगठित दोनों प्रकार के उद्योगों में श्रमिकों को गाँव से नगरों में लाने के लिये अधिकतर मध्यस्थों पर निर्भर रहा गया है। प्रायः श्रमिकों को अच्छा वेतन, सुविधाजनक व्यवसाय आदि का प्रलोभन देकर नगरों की ओर आकर्षित किया जाता है। मध्यस्थों को श्रमिक लाने के लिए अच्छा कमीशन मिलता रहा है।

मध्यस्थों द्वारा श्रमिकों की भर्ती बहुत समय से अनेक भारतीय उद्योगों का मुख्य लक्ष्य रहा है, यद्यपि पिछले वर्षों में इस प्रणाली में कुछ परिवर्तन हुआ है। मध्यस्थों बनवा मिस्त्रियों को भारत के विभिन्न उद्योग-धन्धों में विभिन्न नामों से पुकारा जाता है, जैसे—सरदार, मिस्त्री, मुकद्दम, टिन्डेल, बीधरी, कानी आदि। मध्यस्थ एक महत्वपूर्ण व्यक्ति है जो अनेक कार्य करता है। बड़े-बड़े उद्योगों में प्रधान मध्यस्थ और नारी मध्यस्थ भी, जिन्हें नायकिन या मुकद्दमिन कहते हैं, पाये जाते हैं। मध्यस्थ या सरदारों को श्रमजीवियों में से ही चुना जाता है। यह कोई बाहर के व्यक्ति नहीं होते। जो श्रमिक अनुभवी हो जाते हैं और मालिकों की कृपा-दृष्टि प्राप्त कर लेते हैं उनको इस पद पर नियुक्त कर दिया जाता है। इन सरदारों पर अनेक कामों का भार सौंप दिया जाता है। श्रमिकों की नियुक्ति, प्रशिक्षण, पदोन्नति, बरखास्तगी, दण्ड, छुट्टी और आवश्यकता के समय उन्हें रुपये उधार देना आदि सभी प्रकार के कार्य मध्यस्थ करते हैं। कारखानों में मशीनों की देखभाल में वे मिस्त्रियों की सहायता भी करते हैं। श्रमिक उन्हें अपने अधिकारों का संरक्षक भी समझते हैं, जिनके बिना उनका निर्वाह कठिन हो जाता है। मालिक भी मजदूरों की इच्छाओं तथा माँगों आदि के बारे में मध्यस्थों से ही जानकारी प्राप्त करते हैं और यदि उनको मजदूरों के पास कोई सदेश भेजना हो तो यह कार्य भी मध्यस्थों द्वारा ही सम्पन्न होता है। उन उद्योगों में जो विदेशी मालिकों के हाथों में थे, जिन्हें भारतीय भाषा नहीं आती थी, मध्यस्थ और भी अधिक शक्तिशाली बन गये थे।

### मध्यस्थों के दोष (Evils of Intermediaries)

मध्यस्थों द्वारा श्रमिकों की भर्ती की प्रणाली सदैव से ही अत्यन्त दोषपूर्ण सिद्ध हुई है। रॉयल श्रम आयोग के शब्दों में “मध्यस्थ का पद अत्यन्त प्रलोभनीय है और यदि वे लोग इन अवसरों से लाभ न उठाएँ तो यह घावजनक होगा। ऐसे थोड़े से ही कारखाने हैं जिनमें श्रमिकों की सुरक्षा कुछ सीमा तक मध्यस्थों के हाथ में न हो। अनेक कारखानों में तो मध्यस्थों को श्रमिकों की नियुक्ति तथा

बरखास्तगी का अधिकार भी है। इस बात में कोई सदेह नहीं कि मध्यस्थ अपने अधिकारों से साधारणतया लाभ उठाते रहते हैं। यह दोष कुछ उद्योगों में कम और कुछ उद्योगों में अधिक मात्रा में पाये जाते हैं। यह प्रथा तो बहुत प्रचलित है कि किसी को नया रोजगार देने या फिर से रोजगार पर लगाने के बदले में कुछ कीमत वसूल की जाय। बहुधा यह देखा गया है कि श्रमिकों को अपने मासिक वेतन का एक अंश भी नियमित रूप से देना पड़ता है। श्रमिकों को समय-समय पर नशीले पेय पदार्थ या दूसरे उपहारों द्वारा भी मध्यस्थों को प्रसन्न करते रहना पड़ता है। कभी-कभी स्वयं मध्यस्थ को भी प्रधान मध्यस्थ की जेब भरनी पड़ती है और ऐसा सुनने में आया है कि अन्य निरीक्षकगण (Supervisory staff) भी कभी-कभी इसमें से कुछ भाग पाते हैं।" इसके प्रतिरिक्त अनेक अवसरों पर इन मध्यस्थों द्वारा श्रमिकों का मूलतः डग से प्रतिनिधित्व होने के कारण बहुधा मालिकों और श्रमिकों के बीच झगड़े उत्पन्न होने रहते हैं, और फिर यह भी आवश्यक नहीं है कि वे कुशल श्रमिक को ही भर्ती करें। ये तो उद्योगों को भर्ती करते हैं जो उन्हें अधिक कमीशन देता हो या जिसमें वह दूसरे कारणों से दिलचस्पी रखते हों। इस प्रकार घन प्राप्त करने की लालसा के कारण अनेक श्रमिक मध्यस्थों द्वारा अन्यायपूर्वक बरखास्त कर दिये जाते हैं और इससे श्रमिकवर्त (Labour turnover) अधिक हो जाता है। मध्यस्थ सदैव स्थानों को रिक्त करने के प्रयत्न में रहते हैं जिसमें नई भर्ती करके अपनी जेबें भर सकें। वे श्रमिकों को उनके वेतन को जमानत पर ऊँची ब्याज दर पर ऋण भी देते हैं। अनेक मध्यस्थ बेईमानी करके ऋण के हिसाब में ऐसी गटबटी कर देते हैं जिससे मजदूरों को हानि होती है। महिला श्रमिकों का महिला मध्यस्थों द्वारा और भी अधिक शोषण होता है क्योंकि महिला मध्यस्थ अधिकतर अच्छे चरित्र की नहीं होती हैं। अच्छे चरित्र की स्त्रियाँ इस पद को इसलिए स्वीकार नहीं करती क्योंकि यह पद सम्मानित नहीं समझा जाता है। ऐसे अनेक उदाहरण मिलते हैं जबकि इन नायकिनों के कारण महिला श्रमिकों को अनैतिक जीवन व्यतीत करना पड़ा है।

### वर्तमान स्थिति और भविष्य

मध्यस्थों द्वारा भर्ती की प्रथा को सब लोग अत्यन्त असंतोषजनक तथा अवाञ्छनीय समझते हैं। पिछले कुछ वर्षों से सभी जगह मध्यस्थों की शक्ति तथा अधिकारों को कम करने का प्रयत्न किया गया है, जिससे घूसखोरी व भ्रष्टाचार का अन्त हो सके। बम्बई सूती कपड़ा थम जांच समिति का कथन है कि बम्बई और शोलापुर जंम वेन्ट्रो में भी, जहाँ पर श्रमिकों, विशेष रूप से 'बदली' के श्रमिकों, की भर्ती करने में थोड़ा बहुत नियन्त्रण लागू कर दिया गया है, अभी तक मध्यस्थ न तो हटाये ही जा सके हैं, और न उनका प्रभाव ही कम हो सका है। 'उत्तरी भारत मालिक संघ' ने भी स्वीकार किया है कि भर्ती में सम्बन्धित भ्रष्टाचार और घूसखोरी अब भी प्रचलित है। परन्तु इस संघ ने इस विवशता की

और भी संकेत किया है कि वह एक ऐसी पद्धति को जड़मूल से नहीं समाप्त कर सकते जो कि उद्योग-धन्धों में भर्ती की दृष्टि से मान्य हो गई हैं।<sup>1</sup> श्रम अनुसंधान समिति का भी यही मत है कि भारतीय श्रमिक अपनी विकास और गतिशीलता की उस सीमा पर अभी तक नहीं पहुँच सका है कि भर्ती के लिये मध्यस्थों को आसानी से दलय किया जा सके। वर्तमान परिस्थितियों में भर्ती के अन्य साधनों के न होने के कारण मध्यस्थ एक अनिवार्य सा साधन प्रतीत होता है। इस प्रणाली के कुछ लाभ भी हैं। मध्यस्थ उन गाँवों और जिलों से निकटता का सम्पर्क रखता है, जहाँ से श्रमिक भर्ती किये जाते हैं। अतः वह श्रमिकों की आदती, भाषाओं और आशकाओं को भली-भाँति समझता है और अपने व्यवहार में उनका ध्यान रखता है, जबकि अन्य सीधे भर्ती करने वाली संस्थाओं का इन श्रमिकों से कोई भी निकट सम्पर्क नहीं होता। यही कारण है कि मध्यस्थों की स्थिति इन संस्थाओं की अपेक्षा अधिक लाभदायक सिद्ध हुई है। यह बात उल्लेखनीय है कि युद्ध के समय में फौज तथा नौदल की अन्य योजनाओं में भर्ती के लिये सरकार को भी मध्यस्थों की सहायता लेनी पड़ी थी और उनको कुछ कमीशन भी देना पड़ा था। फिर भी मध्यस्थों की अनिवार्यता को स्वीकार करने का तात्पर्य यह नहीं होना चाहिये कि इस प्रणाली को नियमित बनाने की ओर कोई भी प्रयत्न न किया जाये या भर्ती का कोई सैद्धान्तिक तरीका न अपनाया जाय। इस प्रणाली को सुधारने के लिए विभिन्न सुझाव प्रस्तुत किये जा चुके हैं और कुछ ठोस कदम भी उठाये जा चुके हैं। इस समय सरकार द्वारा स्थापित विभिन्न केन्द्रों में रोजगार इपतर भर्ती की प्रणाली के दोष दूर करने में सहायक सिद्ध हुये हैं तथा स्वायत्तीकरण (Decasualisation) की योजनाएँ भी कई केन्द्रों में लागू हैं। इस प्रकार विभिन्न केन्द्रों और उद्योगों में भर्ती की प्रणाली इस समय एक समान नहीं है।

### विभिन्न उद्योगों में भर्ती की प्रणाली

फैक्टरी उद्योगों में कहीं कुछ श्रमिकों की ओर कहीं सभी श्रमिकों की भर्ती साधारणतया सीधी प्रणाली द्वारा होती है। बम्बई, मद्रास, पंजाब, बिहार व उड़ीसा के उद्योगों में सीधी (Direct) भर्ती प्रणाली अधिक प्रचलित है। इसका तरीका यह है कि फैक्टरी के फाटक पर एक नोटिस लगा दिया जाता है कि अमुक संख्या में श्रमिकों की आवश्यकता है। इसके पश्चात् जनरल मैनेजर स्वयं या कोई अन्य अधिकारी या थम अधीक्षक (Superintendent) फाटक पर आकर आवश्यक श्रमिकों का चनाव कर लेता है। कभी-कभी ऐसा होता है कि रिक्त स्थानों की सूचना काम पर लगे श्रमिकों को दे दी जाती है, जो उसका विज्ञापन अपने मित्रों तथा सम्बन्धियों में कर देते हैं। इस प्रकार नियत दिन पर बहुत बड़ी संख्या में प्राथी फैक्टरी के फाटक पर एकत्रित हो जाते हैं। किसी-किसी स्थान पर तो प्रातः

बान ही काम के दृष्टिक लोम नम्बी बनियों मे मडे दिबादे देते हैं। सन्नि यह प्रगालियां माधारणतया अनिपुण (Unskilled) या बदती के थमिको को प्राप्त बग्ने मे ही अधिक नानप्रद सिद्ध हूटे हैं। निपुण (Skilled) या अर्द्धनिपुण (Semi skilled) थमिकों की नती अधिक कटि है। इनकी नती दो प्रकार से की जा मवती है—प्रथम, तो कुशन थमिको की बशेन्नति करक, दूसरे, प्राधना पत्र मगाकर आवश्यक परीक्षाओं के बाद योग्य थमिकों का सीधा चुनाव करके। बीडो, नाल तथा जूट की चटाइयों की प्राति कुछ धनियमित उद्योगों मे भी नती सीधी प्रगाली द्वारा ही जानी है। फिर भी, मध्यम्यों को पूर्ण रूप मे हटाया नही जा सका है।

मध्यम्यों द्वारा नती के दोषों को दूर करने के लिए गैयन धम आयोग न सिफारिश की थी कि जनरल मनेजर के अधीन उंचे वनन दकर धम अधिकारी (Labour Officers) रवे जायें। य अपसर ईमानदार, प्रभावशाली व्यक्तिव और दूसरे व्यक्तिव को टीक म ममक सकने की योग्यता रखने वाल होन चाहिय। अधिकतर उद्योगों मे अब ऐम अपसर नियुक्त किय जा चुक हैं और बहुधा थमिको की नती उन्ही के द्वारा की जाती है। वे थमिकों की शिकायतों आदि की जांच पड़ताल करके अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करते हैं। इनके अतिरिक्त वे मालिका और धमिका के बीच सीहाद्रंपूर्ण सम्बन्ध स्थापित कराते हैं। कभी-कभी य अपसर आस-पास के गाँव म थमिका की नती के लिए जाते हैं। ऐम अपसर बम्बई की लगभग ५० प्रतिशत मूनी कपडा मिलों, कलकत्ता की बाटा धू कम्पनी, विशाखा-पनम के मिन्धिया जहाजी बडा, डिगबोई की असम तेल कम्पनी और बगात की जूट मिला म पाय जात है। कानपुर की अनेक मिलों म भी ऐसे अपसर नियुक्त किय गय हैं, परन्तु व्यावहारिक रूप मे यह देखा गया है कि इन अपसर पर थमिकों का इतना भरोसा नही होता जितना भरोसा वे मध्यम्यों पर करते हैं। अब इन धम अधिकारियों की छाड म मध्यम्य प्रगाली अब भी प्रचलित है।

अहमदाबाद म नती साधारणतया मध्यम्यों और विभागीय मध्यम्यों द्वारा की जाती है। मद्रास की बकिधम और कर्नाटक मिल म थमिक एक विशेष 'नती पदाधिकारी' द्वारा नती किय जाते हैं। कुशल नौकरियों के लिए परीक्षा भी ली जाती है। मद्रास की मिलों मे मिल-मालिकों और थमिक सचों के बीच म यह समझौता है कि रिक्त स्थानों की सूचना सचों की दी जावगी, जो कि थमिकों के बेरोजगार सम्बन्धियों और कारखाने के पूर्व अस्थायी (Temporary) थमिकों की सूची रखते हैं। सच रिक्त स्थानों के लिए कुछ थमिकों के नामों की सिफारिश करता है। थमिका का चुनाव अधिकतर प्रबन्धकर्त्ताओं द्वारा ही उसी सूची स किया जाता है। इस प्रकार स दोनो पक्ष के लोग सन्तुष्ट रहते हैं। हैदराबाद म भी ऐसी ही ध्यसस्था है। कोयम्बटूर मे नती करने की कोई भी विशेष मस्या नही है। कानपुर म धम-अधिकारियों के अतिरिक्त सन् १९२८ स उत्तरी भारत मालिक

संघ द्वारा स्थापित किया हुआ श्रम ब्यूरो (Labour Bureau) भी चल रहा है। कानपुर में अब एक स्थायीकरण (Decasualisation) योजना चल रही है जिसके अन्तर्गत रोजगार के दफ्तर श्रमिकों की एक संचित सूची रखते हैं। योजना में सहयोग देने वाले उद्योग-धन्धों में श्रमिकों की भर्ती रोजगार के दफ्तरों द्वारा इसी संचित सूची से की जाती है। इसके पूर्व एक बदली नियन्त्रण योजना थी जिसके अन्तर्गत नित्य के प्राकृतिक रिक्त स्थानों की पूर्ति, छटनी किये हुए श्रमिकों द्वारा होती थी। टाटा की लोहा व इस्पात कम्पनी ने तथा बिहार की कुछ बड़ी-बड़ी फैक्ट्रियों ने भर्ती के लिए अपने स्वयं के ब्यूरो खोल रखे हैं। जमशेदपुर की टिन-प्लेट कम्पनी तथा महमदाबाद, बम्बई, सोलापुर और कोयम्बटूर की सूती कपड़ा मिलों में भी स्थायीकरण योजनाएँ चल रही हैं। बघात की जूट की मिलों में श्रम अधिकारियों की नियुक्ति करके, उनको श्रम ब्यूरो का अधिकारी बना दिया गया है। भर्ती के कार्य के लिए एक बदली रजिस्टर रखा जाता है। यदि रिक्त स्थानों के लिए श्रमिकों की फिर भी कमी रहती है तब फैक्ट्री के फाटक पर ही सीधी प्रणाली द्वारा भर्ती कर ली जाती है। यद्यपि यह प्रणाली मध्यस्थों को हटाने के लिए चासू की गई थी, परन्तु इन मध्यस्थों का प्रभाव अब भी काफी है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अधिकतर फैक्ट्रियों में भर्ती सीधी प्रणाली और मध्यस्थों द्वारा होती है। बिछते कुछ बयों से अब हम भर्ती के तरीकों में काफी उन्नति पाते हैं। कई स्थानों पर स्थायीकरण की योजनाएँ लागू हो चुकी हैं। रोजगार के दफ्तरों द्वारा भी अब भर्ती काफी मात्रा में होने लगी है।

चीनी के कारखानों में जहाँ कार्य सीमनिक (Seasonal) होता है, कुछ निरीक्षकों और तकनीकी विशेषज्ञों (Technicians) को छोड़ कर सभी मजदूर मौसम या समय समाप्त होने पर निकाल दिये जाते हैं, तथा मौसम फिर आरम्भ होने पर उनको सूचित किया जाता है। यदि वे निश्चित समय पर उपस्थित हो जाते हैं तो उनकी नियुक्ति फिर से हो जाती है। सामयिक या मौसमी श्रमिकों के सम्बन्ध में उत्तर प्रदेश की सरकार विशेष आज्ञाएँ जारी करती है।

रेलवे के विभिन्न विभागों में भर्ती की प्रणालियाँ भिन्न-भिन्न हैं। रेलवे विभाग के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति या तो प्रत्यक्ष रूप से सीधी प्रणाली द्वारा हो जाती है, या दूसरे और तीसरे दर्जों की नौकरियों से पदोन्नति के द्वारा। तीसरे दर्जों के पदों पर भर्ती रेलवे सेवा आयोग द्वारा होती है जो कलकत्ता, बम्बई, इलाहाबाद और मद्रास में हैं। साधारणतया अनुसूचित और निम्न श्रेणी के श्रमिकों को भर्ती सीधी प्रणाली द्वारा की जाती है। रेलवे में ठेकेदारों के श्रमिक भी काफी संख्या में पाए जाते हैं। १९२६ में सरकार ने चौथी श्रेणी के कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए नियुक्ति की हुई समिति को सिफारिशों को स्वीकार कर लिया है।

खानों में अधिकतर श्रमिक ठेकेदारों द्वारा ही भर्ती किये जाते हैं। अन्य

काल ही काम के इच्छुक लोग लम्बी पक्तियों में खड़े दिखाई देते हैं। लेकिन यह प्रणालियाँ साधारणतया अनिपुण (Unskilled) या बदली के श्रमिकों को प्राप्त करने में ही अधिक लाभप्रद सिद्ध हुई हैं। निपुण (Skilled) या अर्द्धनिपुण (Semi-skilled) श्रमिकों की भर्ती अधिक कठिन है। इनकी भर्ती दो प्रकार से की जा सकती है—प्रथम, तो कुशल श्रमिकों की पदोन्नति करके, दूसरे, प्रार्थना पत्र भगाकर आवश्यक परीक्षाओं के बाद योग्य श्रमिकों का सीधा चुनाव करके। बीड़ी, लाख तथा जूट की चटाइयों की प्रति कुछ अनियमित उद्योगों में भी भर्ती सीधी प्रणाली द्वारा ही होती है। फिर भी, मध्यस्थों को पूर्ण रूप से हटाया नहीं जा सका है।

मध्यस्थों द्वारा भर्ती के दोषों को दूर करने के लिए राँवल श्रम आयोग ने सिफारिश की थी कि जनरल मैनेजर के अधीन ऊँचे वेतन देकर श्रम-अधिकारियों (Labour Officers) रखे जायें। ये अफसर ईमानदार, प्रभावशाली व्यक्तित्व और दूसरे व्यक्तियों को ठीक से समझ सकने की योग्यता रखने वाले होना चाहिये। अधिकतर उद्योगों में अब ऐसे अफसर नियुक्त किये जा चुके हैं और बहुधा श्रमिकों की भर्ती उन्हीं के द्वारा की जाती है। वे श्रमिकों की शिकायतों आदि की जाँच पड़ताल करके अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करते हैं। इसके प्रतिरिक्त वे मालिकों और श्रमिकों के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध स्थापित कराते हैं। कभी-कभी ये अफसर घास-पास के गाँवों में श्रमिकों की भर्ती के लिए जाते हैं। ऐसे अफसर धम्बई की लगभग ५० प्रतिशत सूती कपड़ा मिलों, कलकत्ता की बाटा शू कम्पनी, विसाखा-पतनम् के सिन्धिया जहाजी बेड़ा, डिगबोई की प्रथम तेल कम्पनी और बंगाल की जूट मिलों में पाये जाते हैं। कानपुर की अनेक मिलों में भी ऐसे अफसर नियुक्त किये गये हैं, परन्तु व्यावहारिक रूप में यह देखा गया है कि इन अफसरों पर श्रमिकों को इतना भरोसा नहीं होता जितना भरोसा वे मध्यस्थों पर करते हैं। अतः इन श्रम अधिकारियों की आड़ में मध्यस्थ प्रणाली अब भी प्रचलित है।

अहमदाबाद में भर्ती साधारणतया मध्यस्थों और विभागीय मध्यस्थों द्वारा की जाती है। मद्रास की बकिंघम और कर्नाटक मिल में श्रमिक एक विशेष 'भर्ती पदाधिकारी' द्वारा भर्ती किये जाते हैं। कुशल मौकूरियों के लिए परीक्षाय भी ली जाती है। मद्रास की मिलों में मिल-मालिकों और श्रमिक संधों के बीच में यह समझौता है कि रिक्त स्थानों की सूचना संधों को दी जायेगी, जो कि श्रमिकों के बेरोजगार सम्बन्धियों और कारखाने के पूर्व अस्थायी (Temporary) श्रमिकों की सूची रखने हैं। संध रिक्त स्थानों के लिए कुछ श्रमिकों के नामों की सिफारिश करता है। श्रमिकों का चुनाव अधिकतर प्रबन्धकर्त्ताओं द्वारा ही उसी सूची से किया जाता है। इस प्रकार से दोनों पक्ष के लोग सन्तुष्ट रहते हैं। हैदराबाद में भी ऐसी ही व्यवस्था है। कोयम्बटूर में भर्ती करने की कोई भी विशेष सस्था नहीं है। कानपुर में श्रम अधिकारियों के प्रतिरिक्त सन् १९३८ से उत्तरी भारत मालिक



संघ द्वारा स्थापित किया हुआ श्रम ब्यूरो (Labour Bureau) भी चल रहा है। कानपुर में अब एक स्थायीकरण (Decasualisation) योजना चल रही है जिसके अन्तर्गत रोजगार के दफ्तर श्रमिकों की एक संचित सूची रखते हैं। योजना में सहयोग देने वाले उद्योग-धन्धों में श्रमिकों की भर्ती रोजगार के दफ्तरों द्वारा इसी संचित सूची से की जाती है। इसके पूर्व एक बदली नियन्त्रण योजना थी जिसके अन्तर्गत नित्य के प्राकृतिक रिक्त स्थानों की पूर्ति, छुट्टी किये हुए श्रमिकों द्वारा होती थी। टाटा की लोहा व इस्पात कम्पनी ने तथा बिहार की कुछ बड़ी-बड़ी फैक्ट्रियों ने भर्ती के लिए अपने स्वयं के ब्यूरो खोल रखे हैं। जमशेदपुर की टिन-प्लेट कम्पनी तथा अहमदाबाद, मुम्बई, सोलापुर और कोयम्बटूर की सूती कपड़ा मिलों में भी स्थायीकरण योजनाएँ चल रही हैं। बंगाल की जूट की मिलों में श्रम अधिकारियों की नियुक्ति करके, उनको श्रम ब्यूरो का अधिकारी बना दिया गया है। भर्ती के कार्य के लिए एक बदली रजिस्टर रखा जाता है। यदि रिक्त स्थानों के लिए श्रमिकों की फिर भी कमी रहती है तब फैक्ट्री के फाटक पर ही सीधी प्रणाली द्वारा भर्ती कर ली जाती है। यद्यपि यह प्रणाली मध्यस्थों को हटाने के लिए चातुर्य की गई थी, परन्तु इन मध्यस्थों का प्रभाव अब भी काफी है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि अधिकतर फैक्ट्रियों में भर्ती सीधी प्रणाली और मध्यस्थों द्वारा होती है। पिछले कुछ वर्षों से अब हम भर्ती के तरीकों में काफी उन्नति पाते हैं। कई स्थानों पर स्थायीकरण की योजनाएँ लागू हो चुकी हैं। रोजगार के दफ्तरों द्वारा भी अब भर्ती काफी मात्रा में होने लगी है।

चीनी के कारखानों में जहाँ कार्य सीमणिक (Seasonal) होता है, कुछ निरीक्षकों और तकनीकी विद्वानों (Technicians) को छोड़ कर सभी मजदूर मौसम या समय सगुप्त होने पर निकाल दिये जाते हैं, तथा मौसम फिर प्रारम्भ होने पर उनको सूचित किया जाता है। यदि वे निर्दिष्ट समय पर उपस्थित हो जाते हैं तो उनकी नियुक्ति फिर से हो जाती है। सामयिक या मौसमी श्रमिकों के सम्बन्ध में उत्तर प्रदेश की सरकार विज्ञेय प्राज्ञाये-जारी करती है।

रेलवे के विभिन्न विभागों में भर्ती की प्रणालियाँ भिन्न-भिन्न हैं। रेलवे विभाग के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति या तो प्रत्यक्ष रूप से सीधी प्रणाली द्वारा हो जाती है, या दूसरे और तीसरे दर्जों की लोकप्रिय से पदोन्नति के द्वारा। तीसरे दर्जों के पदों पर भर्ती रेलवे सेवा आयोग द्वारा होती है जो कलकत्ता, मुम्बई, इलाहाबाद और मद्रास में हैं। साधारणतया अकुशल और निम्न श्रेणी के श्रमिकों की भर्ती सीधी प्रणाली द्वारा की जाती है। रेलवे में ठेकेदारों के श्रमिक भी काफी संख्या में पाए जाते हैं। १९५६ में सरकार ने चौथी श्रेणी के कर्मचारियों की पदोन्नति के लिए नियुक्त की हुई समिति की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया है।

स्थानों में अधिकतर श्रमिक ठेकेदारों द्वारा ही भर्ती किये जाते हैं। अन्य

देशों के विपरीत भारतवर्ष में खान के श्रमिकों का कोई पृथक् वर्ग नहीं है। अधिकतर कुपक वर्ग से ही श्रमिकों की भर्ती की जाती है। ऐसे श्रमिक समय आने पर कुपि सम्बन्धी कार्यों में हेतु अपने गांवों को लौट जाते हैं। कोयले की खानों में जमींदारी प्रथा भर्ती की सबसे पुरानी प्रथा थी। इसके अलग-थलग श्रमिकों को यह प्रलोभन दिया जाता था कि उनको बिना कीमत के या नाममात्र तगान पर ही खेत दिए जायेंगे। श्रमिकों का इन भूमियों पर अधिकार रखने की यह शर्त थी कि वे खानों में काम करने रहें। परन्तु बहुत जल्दी ही कोयले की खानों के पास कृषि योग्य भूमि का अभाव अनुभव होना लगा और ऐसे श्रमिक अधिक बढ़कृण भी नहीं सिद्ध हुए। इस प्रकार से यह प्रथा सफल न हो सकी। रायल श्रम प्रायोग ने भी यह कह कर इस प्रथा का खंडन किया है कि इस प्रकार की सविदा (Contract) अवाञ्छनीय है। यद्यपि हाल ही में कुछ खानों ने अपने प्रतिनिधि बाहर भेजकर सभी भर्ती की प्रणाली अपना ली है परन्तु अब भी ठाकदारों द्वारा श्रमिकों की भर्ती करने की प्रणाली प्रचलित है। भर्ती के लिये कई प्रकार के ठाकदार होते हैं। पहला सा खान केवल भर्ती करने वाले ठाकदार (Recruiting Contractors) रखता है जो श्रमिकों की पूर्ति करते हैं। इस प्रकार से भर्ती किये गए श्रमिकों को प्रत्येक वर्ग नौकर रखकर बतन दत्त है। कुछ खानों प्रबंधक ठाकदार (Managing Contractors) रखती हैं जो केवल श्रम की पूर्ति ही नहीं करत बल्कि खान की समष्टि तथा उन्नति के लिये भी उत्तरदायी होते हैं और इस प्रकार से प्रबंधकगण में अंतर्गत ही आ जाते हैं। सबकाय ठाकदार (Raising Contractors) द्वारा भर्ती की प्रथा सबसे अधिक प्रचलित है। ये ठाकदार न केवल श्रमिकों की भर्ती करते हैं और उनके खर्चों को सहन करते हैं बल्कि इनके साथ ही कोयले का काटने तथा लादने के लिये भी उत्तरदायी होते हैं। इनके लिये इन्हें प्रति टन की दर से कुछ पैसे मिलता है। युद्ध के दिनों में कोयले की तीव्र आवश्यकता तथा श्रमिकों की कमी के कारण स्वयं सरकार ने अकुशल श्रमिकों की पूर्ति के लिये ठाकदारों का काम किया था।

१९४८ की कोयला खान औद्योगिक समिति ने ठाकदारों की प्रथा को कोयला खानों में समाप्त करने पर विचार किया था। उसके सुझावों के अनुसार केवल दो को छोड़कर सभी रत्ने के लिए कोयला खानों में इस प्रथा को समाप्त कर दी गई। शेष खानों में भी इस प्रथा का तब तक चालू रखने का निश्चय हुआ जब तक इस द्वार में कुछ और सोच विचार न कर लिया जाय। राजकीय तट्य कार्य समिति (मार्च १९५७) ने भी असम की खानों में ठाकदारों की प्रथा को समाप्त करने की सिफारिश की थी और हैदराबाद की कोयले की खानों में भी इस प्रथा को बुरा बताया गया है। १९५१ में कोयला खानों के लिये कार्य दल (Working Party) के श्रमिक प्रतिनिधियों ने भी ठाकदारों की प्रथा समाप्त करने की जोरदार सिफारिश की और कार्यवाही खान भर्ती संगठन (Coal Fields Recruiting

Organisation), जिसके द्वारा अनेक कोयले की खानों के मालिक गोरखपुर से श्रमिकों की भर्ती करते हैं, को भी समाप्त करने पर बल दिया। भारतीय श्रम सम्मेलन १९५४ की सिफारिशों के अनुसार एक त्रिदलीय समिति बताई गई थी। उसने भी ठेकेदारों प्रथा के दोषों को कम करने तथा ठेके के श्रमिकों को अन्य श्रमिकों के स्तर पर लाने के लिए कई बातों की सिफारिश की। कोयला खानों से सम्बन्धित औद्योगिक समिति (Industrial Committee) की सिफारिशों के फलस्वरूप सरकार ने नवम्बर १९६० में एक जाँच समिति (Court of Enquiry) की नियुक्ति की। इसका कार्य यह था कि कोयला खानों में ठेके के श्रमिकों की पद्धति को समाप्त करने पर विचार करे जिससे उत्पादकता पर बुरा प्रभाव न पड़े और इस बात की सिफारिश करे कि यह पद्धति किस-किस स्थान पर और किस समय तक लगातार हो सकती है तथा ठेके के श्रमिक यदि समाप्त नहीं किये जा सकने तो उनके लिये उचित मजदूरी और उचित कार्य की दशाएँ देने के लिये क्या पग उठाने चाहिए। इस समिति ने जिसके श्री एल० पी० देव एकमात्र सदस्य थे दिसम्बर १९६१ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और यह सिफारिश की है कि ठेके के श्रमिकों की प्रथा ३० सितम्बर १९६२ तक धीरे-धीरे समाप्त कर दी जाय। केवल सात प्रकार के रोजगारों में यह प्रथा अभी बसू रह सकती है परन्तु उनमें भी इस प्रथा को जहाँ तक सम्भव हो समाप्त कर देना चाहिए। ठेके के श्रमिकों की शर्तों का नियन्त्रण करने के लिए सन् १९६४ में एक बिल तैयार किया था जो कि संसद् के समक्ष विनाराधीन है। गोरखपुर में कोयले की खानों में श्रमिकों को भर्ती करने के लिये जो संस्था बनाई हुई थी (Coal Fields Recruiting Organisation) उसको भी १ अप्रैल १९६१ से रोजगार दफ्तरो के निवेद्यालय के अन्तर्गत हस्तान्तरित कर दिया गया है। कोयला खानों के लिए ६ रोजगार दफतर भी खोल दिये गये हैं। गोरखपुर जाने के बजाय अब श्रमिक भर्ती के लिये इन रोजगार दफतरो में अपने को पंजीकृत करा सकते हैं। ऐसे दफतर ३ मध्य प्रदेश में, २ प० प्रगाल में और १ बिहार में खोले गये हैं।

अन्य खानों में भर्ती करने के तरीके कुछ भिन्न हैं। कच्चे लोहे की खानों में बहुधा सीधी प्रथाओं द्वारा ही अधिक भर्ती किये जाते हैं। कभी-कभी काम कर लगे हुए श्रमिकों की सहायता से निकट के गाँवों से भी श्रमिकों की भर्ती होती है। मूल्यवान पत्थरों की खानों में ठेके के काम के लिये श्रमिकों की भर्ती 'सरदार' या 'उप-ठेकेदारों' द्वारा की जाती है। अन्नक की खानों में 'सरदार' निकट के गाँवों में भेजे जाते हैं, जिन्होंने वे इच्छुक श्रमिकों को पेशगी पंगा देकर भर्ती कर सकें। भर्ती करने वाले सरदारों को कोई कमीशन नहीं मिलता। उनकी मजदूरी भर्ती किये गए श्रमिकों की मर्यादा पर निर्भर करती है। जो खाने जमींदारों के अधिकार में हैं उनके लिए श्रमिक काश्तकारों में से ही प्राप्त कर लिए जाते हैं। १९५० में की गई एक तदर्थ आज से यह पन्ना लगता है कि अन्नक की खानों में इस समय लगभग

८२.६ प्रतिशत श्रमिक सीधी प्रणाली द्वारा भर्ती किये जा रहे हैं और शेष १७.४% श्रमिकों की भर्ती ठेकेदारों द्वारा होती है। मैंगनीज की खानों में ४२ प्रतिशत श्रमिकों की भर्ती ठेकेदारों द्वारा होती है और शेष सीधी प्रणाली द्वारा भर्ती किये जाते हैं। लगभग ५० प्रतिशत श्रमिक आदिवासी वर्ग के होते हैं। वम्बई राज्य में, शिवराजपुर की खानों में भर्ती 'टिन्डैलो' द्वारा की जाती है। सन्दूर राज्य में लगभग ५० प्रतिशत श्रमिकों का बाहर से आगमन होता है और उनको खानों के निकट बसाया जाता है। बाकी श्रमिक पाँच या दस मील की दूरी के गाँवों से प्रतिदिन आते हैं। सोने की खानों में श्रमिक "समय-कार्यालय" (Time Office) के द्वारा भर्ती होते हैं। प्राप्त सूचना के अनुसार अब अधिकांश खानों में श्रमिकों की पूर्ति पर्याप्त है और श्रमिक स्थानीय क्षेत्रों से ही भर्ती कर लिये जाते हैं।

वागान के श्रमिक जो लगभग १२.५ लाख की संख्या में हैं, अपनी एक विशेषता रखते हैं। वागान इतने दूर तथा ऐसे स्थानों पर पाये जाते हैं, जहाँ की जलवायु अत्यन्त नम है, तथा वातावरण स्वास्थ्य के लिये हानिकारक है। श्रमिक वहाँ जाना पसन्द नहीं करते इसलिये आरम्भ में वहाँ भर्ती की समस्या एक विकट समस्या थी और इसके कारण बहुत सी आपत्तिजनक प्रथाएँ अपनाती थीं। प्रत्येक मध्यस्थ नीकर रखे गये जो श्रमिकों को ऊँचे दर की मजदूरी तथा अन्य सुविधाओं का लोभ दिखाकर वागान के क्षेत्रों में ले आते थे। परन्तु एक बार वहाँ पहुँच जाने पर श्रमिक को वापिस लौटने या अपने परिवार के लोगों से सम्बन्ध रखने की प्राप्ति नहीं थी। श्रमिकों को नशा करा कर बहका खाने या बालकों का अपहरण जैसे आपत्तिजनक तरीकों द्वारा भी श्रमिक प्राप्त किये जाते थे। श्रमिकों की भर्ती वागान में अत्यन्त महँगी रही है।

वागान में श्रमिकों की भर्ती से सम्बन्धित बुराइयों के कारण समय-समय पर बहुत से कानून बनाये गये, जिनमें १९३२ का 'चाय क्षेत्र परावासी श्रमिक अधिनियम' (Tea Districts Emigrant Labour Act) सबसे बाद का कानून है। यह केवल श्रमिकों की भर्ती से ही सम्बन्धित है। वागान के श्रमिकों से सम्बन्धित दूसरे मामले १९५१ के वागान श्रमिक अधिनियम (Plantation Labour Act) द्वारा नियन्त्रित होते हैं, परन्तु १९३२ का अधिनियम केवल प्रवेश करने वाले लोगों को आग भेजने अथवा भर्ती करने पर ही नियन्त्रण रखता है, और वह भी केवल असम के चाय के वागान पर ही लागू है। यह अधिनियम इस बात को भी सुनिश्चित करता है कि परावासियों पर कोई अनुचित रोक न लगाई जाय। इस अधिनियम में केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण के साथ ही स्थानीय सरकारों को अब यह अधिकार मिल गया है कि वह श्रमिकों के वागान में प्रवेश करने पर कोई भी नियन्त्रण लगा दें। इस अधिनियम को लागू करने के लिए १९३३ में नियम बनाये गये जिनमें १९५४ व १९५६ में संशोधन हुआ। मालिकों पर भी यह गेज लगा दी गई है कि

वे प्रमाणित वागान के सरदारों या लाइसेंस प्राप्त भर्ती करने वालों के प्रतिरिक्त किसी और साधन से भर्ती न करें। १६ साल से कम उम्र वाले किशोर उस समय तक नहीं भेजे जा सकते जब तक कि वे अपने पाना-पिता अथवा संरक्षकों के साथ न हों, तथा स्त्रियाँ अपने पति की अनुमति के बिना भर्ती नहीं की जा सकती। असम में प्रवेश करने की तिथि से तीन वर्ष की अवधि समाप्त होने पर, या कुछ विशेष परिस्थितियों में, जैसे बुरा स्वास्थ्य होने पर, इससे पूर्व भी प्रत्येक परावासी तथा उसके परिवार को स्वदेश लौटने का अधिकार है जिसका खर्च भी मालिकों को सहन करना पड़ता है। वापिस भेजने का व्यौरा प्रवासी श्रमिक नियन्त्रक को देना होता है। श्रमिकों की भर्ती के लिये कुछ क्षेत्र निर्दिष्ट कर दिये गये हैं, जिनको "भर्ती के नियन्त्रित परावासी क्षेत्र" कहा जाता है। ऐसे क्षेत्रों के अन्तर्गत निम्नलिखित राज्य आते हैं—पश्चिमी बंगाल, बिहार, उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश तथा मद्रास। इन क्षेत्रों में से जो भी लोग भर्ती किये जाते हैं उनकी सबसे निम्न के आगे भेजने वाले स्थानीय अधिकारियों के सम्मुख उपस्थित होना पड़ता है और फिर वे एक निर्दिष्ट रास्ते से असम भेज दिये जाने हैं। वे रास्ते भारत की सीमा में ही होने चाहिये। इन रास्तों पर अनेक डियो होते हैं, जहाँ पर इनको विश्राम, भोजन, सोने का स्थान तथा आवश्यकता होने पर चिकित्सा सहायता दी जाती है। दस वर्ष से कम आयु के बच्चों को दूध भी दिया जाता है। माध्याह्न तथा भ्रम भर्ती निम्न प्रकार से की जाती है—(क) घरदारी प्रथा, (ख) स्थानीय भर्ती करने वालों द्वारा, तथा (ग) पूल पद्धति द्वारा। घरदारी प्रथा के अन्तर्गत वागान से जुने हुए कुछ श्रमिक आगे भेजने वाले स्थानीय अधिकारियों के द्वारा तम जिलों में भेज दिये जाते हैं, जहाँ से उनकी भर्ती होती है। कुछ वागान स्थानीय भर्ती करने वालों को ही श्रमिक भर्ती करने के लिए नीकर रख लेते हैं। अथ. किसी सरदार या मध्यस्थ को भेजने की आवश्यकता नहीं रहती। पूल प्रथा के अन्तर्गत श्रमिक स्वयं ही अपने को आगे भेजने वाले स्थानीय अधिकारियों के डियो में भर्ती के लिये प्रस्तुत कर देते हैं। फिर वे इन वागान में भेज दिये जाते हैं, जहाँ उनकी आवश्यकता होती है। इस प्रकार यह कानून केवल भर्ती किये हुए श्रमिकों को असम भेजन पर ही नियन्त्रण रखता है। भर्ती के सामनों या पद्धतियों पर इसका नियन्त्रण नहीं है। यह कानून केवल उपरोक्त ६ राज्यों के लिये ही है जो कि नियन्त्रण परावासी क्षेत्र कहलाते हैं। लगभग समस्त भर्ती चाय-वागान श्रमिक परिषदों द्वारा की जाती है, जो कि भर्ती किये हुए श्रमिकों को आगे भेजने का प्रयत्न करती है। परन्तु वास्तविक भर्ती मध्यस्थों द्वारा ही की जाती है जिनको इसके लिए कमीशन मिलता है। इस सभ के द्वारा एक वयस्क परावासी को भर्ती में १८३८ में १४१ रु० ३८ न० पैसे प्रोत्त वय्य होते थे। चाय वागान श्रमिक परिषद् ने अपने कार्यों को पहली दिसम्बर १९६० से समाप्त कर दिया है। अगस्त १९६० में वागान औद्योगिक समिति ने असम के चाय-क्षेत्रों में श्रमिकों की भर्ती की नीति का अवलोकन कर यह निर्दिष्ट

किया कि केन्द्रीय सरकार की अनुमति के बिना राज्य के क्षेत्र से बाहर कोई नई भर्ती न की जाय, तथा असम राज्य में ही, ऐसे क्षेत्रों में से जहाँ अधिक अधिक हो श्रमिकों को ऐसे क्षेत्रों में भेजने के लिए जहाँ अधिक कम हो, एक विशेष रोजगार दफ्तर की स्थापना की जाय। चाय बागान श्रमिक परिपद् के बन्द हो जाने पर श्रमिकों को असम में एक केन्द्रीय स्थान से अनुरक्षकों (Escorts) के साथ प्रत्येक ऐसे राज्य में जहाँ से भर्ती की जानी थी सुविधाजनक स्थान पर भेज दिया जाय। ऐसे श्रमिकों का 'निर्वाह भत्ता' भी प्रति वयस्क डेढ़ रुपये से ढाई रुपये और प्रति बालक ७५ न० पैसे से १ र० ७५ न० पैसे तक बढ़ा दिया जाय। बागान मालिक भी इस बात पर सहमत हो गये हैं कि कठियार, गोंची, गोहाटी और बिजयानगर में चार विधामण्डल खोले जायें। इन निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक पग उठाये जा रहे हैं। 'चाय क्षेत्र परावासी श्रमिक अधिनियम' में संशोधन करने पर विचार किया जा रहा है ताकि इस अधिनियम के अपवचन को रोका जा सके और मालिकों को अवैध रूप में श्रमिक भर्ती करने पर दण्ड दिया जा सके। इस प्रश्न पर चाय बागान औद्योगिक समिति ने अक्टूबर १९६४ में विचार किया था। तत्पश्चात् यह निश्चय किया गया कि इस अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित परावासी श्रमिक नियन्त्रण, शिलांग के मगठन को समाप्त कर दिया जाए।

परावासी श्रमिकों के प्रतिरिक्थन असम के बागान में 'फालतू' या 'बस्ती' श्रमिक भी होने हैं, जो कि निक्कट के गाँवों में आते हैं। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे श्रमिक भी होते हैं जिन्होंने किसी समय बाहर से असम में प्रवेश किया था और अब बागान में आकर बस गये हैं। ऐसे श्रमिक प्रावासित (Settled) श्रमिक कहलाते हैं।

पश्चिमी बंगाल में चाय के बागान में साधारणतया श्रमिकों की कमी रहती है। इसलिये भर्ती पर कोई नियन्त्रण नहीं है। चाय उद्योगों के विभिन्न परिपदों, जैसे "भारतीय चाय परिपद्", "भारतीय चाय बागान नियोजक परिपद्" तथा "चाय बागान श्रमिक परिपद्" अपने बागान के लिए श्रमिकों की भर्ती स्वयं करते हैं। दार्जिलिंग में भर्ती की कोई समस्या नहीं है, क्योंकि वहाँ स्थानीय श्रमिक ही पर्याप्त मात्रा में प्राप्त हो जाते हैं। बिहार के चाय बागान में भर्ती साधारणतया बागान के सरदारों द्वारा होती है। वे श्रमिकों को आगे भेजने वाले अभिकर्त्ताओं के समक्ष उपस्थित करते हैं और ये अभिकर्त्ता उनको बागान में भेज देते हैं, परन्तु इससे पहले वह इस बात से आश्वस्त हो लेते हैं कि ये श्रमिक नौकरी की तथा कार्य की अवस्थाओं से परिचित हैं और वे अपनी इच्छा से काम करने आये हैं, उनका स्वास्थ्य ठीक है और उन्होंने चेचक का टीका आदि लगवा लिया है, कुछ श्रमिक भेजने वाले अभिकर्त्ताओं के सम्मुख सीधे ही आ जाते हैं। यात्रा का समस्त व्यय बागान-नियोजक ही देते हैं। पंजाब व त्रिपुरा के बागान उद्योगों में मालिक स्वयं सीधी प्रणाली द्वारा श्रमिक भर्ती कर लेते हैं अथवा भर्ती मध्यस्थों द्वारा कराते हैं।

जिनको पंजाब में "चौधरी" कहते हैं। केरल राज्य के बागान में ऐसे श्रमिक जिनको थोड़े समय के लिये ही काम पर लगाया जाता है, बागान की श्रमिक-टोलियों द्वारा भर्ती कर लिये जाते हैं।

दक्षिणी भारत के बागान में भर्ती "कगनियो" के द्वारा होती थी। साधारण-तया यह कंपनी बागान के श्रमिकों में से ही होते थे। इन कगनियों के कमीशन की मात्रा श्रमिकों की मजदूरी के आधार पर निश्चित की जाती थी। इसलिये भर्ती के पश्चात् भी ये श्रमिकों से अपना सम्पर्क बनाए रहते थे। कगनियों द्वारा भर्ती करने की इस प्रणाली के बहुत से दुष्परिणाम प्रकट हुये। नवम्बर १९५० में बागान औद्योगिक प्रायोग तथा फरवरी १९५१ की विदलीय गोष्ठी ने इस प्रणाली का विरोध किया। परिणामस्वरूप भारतीय सरकार ने प्रत्येक कंपनी के अन्तर्गत श्रमिकों की संख्या ४० तक सीमित कर दी है। जनवरी १९६० से इस कंपनी प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है। कॉफी च एवर के बागान में श्रमिकों की भर्ती के लिये पेंसेपर व्यक्ति नियुक्त किये जाते हैं, जो दक्षिण भारत के समुक्त बागान परिपद् के अथ विभाग द्वारा पञ्जीकृत होते हैं। यह संस्था इन लोगों को भर्ती के काम में सहायता भी देती है।

बागान में भर्ती की पद्धति में उल्लेखनीय बात यह है कि भर्ती परिवार के आधार पर होती है, यद्यपि यह प्रथा खानों और दूसरे उद्योगों में भी कुछ सीमा तक प्रचलित है।

बन्दरगाहों में, बहुत समय तक, सामान उतारने और चढ़ाने वाले सभी श्रमिकों की भर्ती छोटे-छोटे ठेकेदारों के द्वारा की जाती थी जो "तोलीवाला" कहलाते थे। परन्तु अप्रैल १९४८ से इस प्रथा का उन्मूलन कर दिया गया है। अब बम्बई, कलकत्ता और मद्रास के बन्दरगाहों पर सामान चढ़ाने व उतारने वाले श्रमिकों की भर्ती १९४८ के एक अधिनियम "बन्दरगाह श्रमिक रोजगार नियन्त्रण अधिनियम" (Dock Workers' Regulation of Employment Act) के द्वारा नियमित कर दी गई है। यह अधिनियम बन्दरगाह के श्रमिकों की उन कठिनाइयों को जो उनके आकस्मिक (Casual) रोजगार के कारण उत्पन्न होती हैं, दूर करने का प्रयत्न करता है। यह अधिनियम श्रमिकों के रोजगार को अधिक नियन्त्रित बनाने के लिये श्रमिकों को पञ्जीकृत होने में सुविधा प्रदान करता है। उसी के साथ-साथ यह अधिनियम सारे श्रमिकों के रोजगार को तथा उनके रोजगार की अवस्थाओं को, जैसे कार्य के घण्टे, छुट्टियाँ और वेतन आदि, निर्धारित करता है। उसी के साथ-साथ उनके स्वास्थ्य-गुरुखा और कल्याण के कार्य का भी प्रबन्ध करता है। सरकार द्वारा इस कानून को लागू कराने के लिये एक सलाहकार समिति नियुक्त की गई थी और उसी समिति की रिपोर्ट के आधार पर योजनाएँ बनाकर बम्बई (जनवरी १९५१), कलकत्ता (अक्टूबर १९५१) और मद्रास (मार्च १९५२) में लागू की गई हैं। ऐसी ही योजनाएँ विजापूरतनम् (जुलाई १९५६) और कोचीन (जून १९५६)

में भी लागू कर दी गई है। ये योजनाएँ जो इस अधिनियम के अन्तर्गत बनी हैं, इस बात का प्रयत्न करती हैं कि सामान चढ़ाने व उतारने वाले श्रमिकों को नौकरी नियमित रूप से मिलती रहे और जहाज पर से सामान उतारने व चढ़ाने के कार्य के लिये पर्याप्त मात्रा में श्रमिक मिलते रहे। इन योजनाओं को लागू करने के लिये बम्बई (अप्रैल १९५१), कलकत्ता (सितम्बर १९५२) व मद्रास (जुलाई १९५३), कोचीन (जुलाई १९५६) तथा विशाखापत्तनम् (नवम्बर १९५६) में कुछ ऐसे बोर्डों की स्थापना कर दी गई है जिनमें सरकार, मालिक तथा श्रमिक तीनों के प्रतिनिधि सम्मिलित हैं (Dock Labour Boards)। बम्बई व मद्रास में इस योजना के दैनिक प्रबन्ध का उत्तरदायित्व "स्टेवडोर्स' परिषद्" (Stevedores' Associations) नाम की संस्थाओं पर है। इस योजना के अन्तर्गत श्रमिकों का एक मासिक रजिस्टर तथा एक सरक्षित पूल रजिस्टर भी बनाया गया है। मालिकों के लिये भी एक रजिस्टर है। इस योजना में उन निदमों का भी स्पष्टीकरण कर दिया गया है, जिनके आधार पर किसी श्रमिक या मालिक का नाम रजिस्टर पर लिखा जा सकता है। इस योजना के अनुसार पंजीकृत श्रमिकों को पंजीकृत मालिकों के बीच बाँट दिया जाता है। जिन श्रमिकों को जिस मालिक के साथ काम करना होता है, व उसके अतिरिक्त किसी अन्य मालिक के साथ कार्य नहीं कर सकते और न ही वह मालिक किसी अन्य पंजीकृत (Registered) श्रमिकों को अपन यहाँ कार्य पर लगा सकता है। सरक्षित पूल रजिस्ट्रों में जिन श्रमिकों का नाम होता है, उनका इस योजना के अनुसार एक माह में कम से कम १२ दिन की मजदूरी व महँगाई भत्ता मिलने का आश्वासन रहता है। जिन दिनों वे काम के लिये तैयार हो और उन्हें काम न मिल उन दिनों के लिये भी इस योजना के अन्तर्गत श्रमिकों को कुछ मजदूरी मिल जाती है जिसको 'हाजरी की मजदूरी' या 'निराश होन की मजदूरी' कहा जाता है। अनुशासनहीनता तथा दुर्व्यवहार के कारण श्रमिकों को बर्खास्त किया जा सकता है। इस अधिनियम की १९६२ में संशोधित किया गया है। इसके अनुसार मालिकों से अब एक रजिस्ट्री घुल्व लिखा जाता है तथा परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति कर दी गई है और गोदी श्रमिक सलाहकार समितियों में जहाज सम्बन्धित अन्य व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया गया है।

जनवरी १९५४ में सरकार ने इन योजनाओं के कार्य की जाँच तथा सुधार के लिये एक जाँच समिति की नियुक्ति की। इस समिति ने सितम्बर १९५५ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और अनेक सिफारिशों की, जैसे मजदूरी और उत्पत्ति का सम्बन्ध स्थापित करना, बोनस देना, माह में आश्वासित दिनों की संख्या १२ से २१ तक बढ़ा देना, 'बन्दरगाह श्रमिक बोर्ड' के चेयरमैन के अधिकारों में वृद्धि जिससे अनुशासन रखा जा सके, आदि। इन सिफारिशों के आधार पर सरकार ने मार्च १९५६ में एक संशोधित योजना प्रकाशित की जिसे नवम्बर १९५६ में कार्यान्वित किया गया। संगठित श्रमिकों को अब माह में २१ दिन की न्यूनतम मजदूरी की



गारन्टी दी जाती है। अब श्रमिकों को हाजिर होने पर ₹ २० ५० न० ५० प्रतिदिन के हिसाब से मजदूरी मिल जाती है (Attendance Wage) और काम न होने पर याधी मजदूरी मिलती है (Disappointment Money)। श्रमिकों को वर्ष में ८ दिन का सवेतन अवकाश भी मिल जाता है। कई प्रकार के श्रमिकों की भर्ती रोजगार दफ्तरों द्वारा भी होती है। निम्न श्रेणी के श्रमिकों की तथा नैमित्तिक श्रमिकों की भर्ती पहले एक केन्द्रीय एजेन्सी द्वारा कुछ बन्दरगाहों में की जाती थी, परन्तु इस विधि को अक्टूबर १९५६ से समाप्त कर दिया गया है। कई बन्दरगाहों में विज्ञापन द्वारा सीधी भर्ती की प्रणाली भी पाई जाती है। सन् १९६४ में इस बात की भी जाँच की गई थी कि गोदो श्रमिकों को कौन-कौन कल्याण सम्बन्धित सुविधाएँ प्राप्त हैं।

कलकत्ता व बम्बई के बन्दरगाहों में नाविकों (Seamen) की भर्ती बहुत समय तक मध्यस्थों के द्वारा होती रही। इस व्यवसाय में श्रमिकों की पूर्ति अधिक होने के कारण इनकी भर्ती प्रणाली में बहुत से दोष आ गये। १९४७ में सरकार ने एक 'त्रिदलीय सामुद्रिक सलाहकार समिति' (Tripartite Maritime Labour Advisory Committee) स्थापित की और उसकी सिफारिशों के आधार पर नाविकों के फिर से रजिस्ट्रेशन और उनकी पक्षहवणी के सर्टीफिकेट प्रदान करने पर नियन्त्रण लगा दिया गया। केवल अनुभवी श्रमिक ही अब फिर से पजीकृत हो सकते हैं। कलकत्ता और बम्बई में ऐसे बोर्ड भी स्थापित किये गये हैं जो ऐसे प्रमाणित नाविकों का एक रजिस्टर रखते हैं, जो युद्ध काल में जहाज पर काम कर चुके थे। बन्दरगाहों पर नाविकों के रोजगार दफ्तर स्थापित करने के लिये और उनकी भर्ती को नियमित बनाने के लिये सरकार ने १९४६ के 'भारतीय व्यापारी जहाज अधिनियम' (Indian Merchant Shipping Act) में कुछ संशोधन किये। कलकत्ता (१९५५) और बम्बई (१९५४) में ऐसे रोजगार दफ्तर खोल दिये गये हैं और इनको सलाह देने के लिये त्रिदलीय रोजगार बोर्डों की भी स्थापना कर दी है। मद्रास में जहाज पर काम करने वालों की भर्ती स्थानीय रूप से होती है। 'व्यापारी जहाज अधिनियम' के अनुसार किसी भी भारतीय, ब्रिटिश या विदेशी जहाज पर श्रमिक केवल जहाज के सयोजक द्वारा ही नियुक्त किये जा सकते हैं और यह नियुक्ति विशेष नियमों के अन्तर्गत और जहाज के नियन्त्रक (Master) की उपस्थिति में ही हो सकती है।

द्राम्बे में कर्मचारियों की भर्ती विभिन्न नगरों में विभिन्न प्रकार से होती है। कलकत्ते में भर्ती या तो सीधी प्रणाली के द्वारा श्रमिकों के सम्बन्धियों में से होती है, या रोजगार दफ्तरों के द्वारा। बम्बई में रिक्त स्थानों की पूर्ति प्रार्थना-पत्र भेजा कर तथा रोजगार दफ्तरों द्वारा की जाती है।

ठेके के श्रमिक (Contract Labour)

कई उद्योग-धर्मों में ठेके के श्रमिक भी अत्यधिक मात्रा में पाये जाते हैं।

पिछले युद्ध की आकस्मिक आवश्यकताओं के कारण इस प्रणाली को बहुत प्रोत्साहन मिला। इजीनियरिंग, सीमेन्ट कागज तथा अहमदाबाद के सूती कपड़े के उद्योग-धन्धों में तथा खानों व बन्दरगाहों के उद्योगों में और केन्द्रीय व राजकीय जन निर्माण व रेलवे विभागों में अधिकतर ठके के श्रमिक ही पाये जाते हैं। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, खानों में अधिकतर श्रमिक ठके के ही श्रमिक होते हैं और यह प्रथा बागान में भी फैल चुकी है। अहमदाबाद में लगभग १०% और सीमेन्ट, कागज तथा जूट की चटाइयों के उद्योगों में लगभग २० से २५% ठके के ही श्रमिक हैं। कोलार की सोन की खानों में एक तिहाई श्रमिक तथा बागान में बन्दरगाहों के लगभग ४३% श्रमिक ठकेदारों के द्वारा ही रोजगार पाते हैं।

ठके के श्रमिकों की प्रथा के प्रचलन के अनेक कारण हैं। कई बार ऐसा होता है कि कार्य को जल्दी समाप्त करने के लिये कुछ श्रमिकों की एकाएक आवश्यकता आ पड़ती है। श्रमिक कई बार मिलते भी नहीं हैं। हमारे देश में रोजगार के दफ्तरों की स्थापना हुए भी बहुत दिन नहीं हुए हैं। कारखानों में पर्यवेक्षण कम चारिया की भी कमी रही है। इन अनेक कारणों से ठके के श्रमिकों का ही काम पर लगाना अधिक सुविधाजनक रहता है परन्तु इस प्रथा के पक्ष में चाह जितने भी तरु बयों न दिये जाय यह स्पष्ट है कि इस प्रथा से लाभ के स्थान पर हानियाँ ही अधिक हैं। सबसे प्रथम तो श्रमिकों के हित के लिये बनाये गये अनेक कानून जैसे—कारखाना अधिनियम मजदूरी अधिनियम मातृत्व हित लाभ अधिनियम आदि ठके के श्रमिकों पर लागू नहीं होते और श्रमिक अनेक लाभों व सुविधाओं से वंचित रह जाते हैं। ठके के श्रमिक अधिकतर प्रवासी हात हैं। अतः इनके नियम कानूनों को लागू करना कठिन हो जाता है। केवल श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम ही इन पर लागू होता है। रायल थ्रम आयोग ने ठके के श्रमिकों की प्रथा का अत्यंत बुराई की है और सिफारिश की है कि श्रमिकों की भर्ती उनके काम में घण्टा तथा उनका वेतन आदि पर प्रबन्धकों का पूरा नियन्त्रण होना चाहिये। इसी प्रकार से विहार की थ्रम आच समिति ने ठकेदारों द्वारा भर्ती की प्रथा का खण्डन किया है क्योंकि ठकेदार अपने श्रमिकों की ओर कोई नैतिक दायित्व नहीं मानते हैं और उनकी असहाय स्थिति का अनुचित लाभ उठाते हैं। बम्बई की कपड़ा थ्रम आच समिति ने भी इस प्रथा के बहुत से दोषों की ओर संकेत किया है। ठकेदार अपना ठका सबसे कम धोली पर पाता है इसलिये उसके लिये यह स्वाभाविक है कि वह श्रमिकों को कम से कम मजदूरी देने का प्रयत्न करे अन्यथा उसे लाभ न होगा। इस प्रथा का एक अन्य दोष यह है कि मालिकों पर ठके के श्रमिकों के कल्याण कार्यों का कोई उत्तर दायित्व नहीं होता और इस प्रकार ठकेदारों द्वारा श्रमिकों को काम पर लगाने से उनको अधिक लाभ होता है। ठके की भर्ती की प्रणाली तो मध्यस्थ द्वारा भर्ती की प्रणाली से भी अधिक दोषपूर्ण है क्योंकि मध्यस्थ श्रमिकों में से ही एक होता है परन्तु ठकेदार तो बिल्कुल बाहरी व्यक्ति होता है।

इन विचारों को ध्यान में रखते हुये यह अधिक उपयुक्त प्रतीत होता है कि ठेके के श्रमिकों की प्रथा के स्थान पर सीधी भर्ती की प्रणाली अपनाई जाये। जन-निर्माण-विभाग जैसी कुछ जगहों में जहाँ ठेके के श्रमिकों की प्रथा का पूर्णतया त्याग नहीं किया जा सकता, वहाँ यह प्रथा नियमित कर दी जानी चाहिये। श्रमिक सम्बन्धी सभी कानून, जैसे—फेक्टरी अधिनियम, खान अधिनियम तथा मजदूरी भुगतान अधिनियम आदि ठेके के श्रमिकों पर पूर्णरूप से लागू होने चाहिये। किसी भी स्थिति में कोई भी ठेकेदार कानून द्वारा निश्चित न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी न दे। इसके अतिरिक्त जहाँ कहीं भी सम्भव हो, ठेके के श्रमिकों की प्रथा के उन्मूलन का प्रयत्न किया जाना चाहिये। कई औद्योगिक समितियों ने भी इस प्रथा को समाप्त करने की सिफारिश की है। इस प्रथा को कोयला खानों में समाप्त करने के लिये सरकार ने एक जाँच समिति की नियुक्ति की थी जिसके एकमात्र सदस्य श्री एल० पी० देव थे। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट दिसम्बर १९६१ में दी और इस प्रथा को सितम्बर १९६२ तक समाप्त करने की सिफारिश की। केवल सात प्रकार के कार्यों में ठेके के श्रमिक लगाय जा सकते थे, परन्तु उनमें भी धीरे-धीरे इस प्रथा को समाप्त कर देने की सिफारिश थी। ठेके के श्रमिकों को काम पर लगाने की शर्तों का नियमन करने के लिए अब एक अधिनियम (Act) पास किया जा रहा है।

जनवरी १९६१ में उत्तर प्रदेश की सरकार ने तीन-चार बड़े-बड़े श्रमिक डिपो चलाता निश्चित किया और जन-निर्माण विभाग के ठेकेदारों के लिये यह प्रनिवार्य कर दिया कि वह केवल उन्हीं डिपो में से श्रमिक भर्ती करें। गोरखपुर और लखनऊ में रोजगार दफ्तरो द्वारा चलाये जाने वाले श्रमिक डिपो को अपने अधिकार में लेकर सरकार ने इस योजना को कार्यान्वित किया। वह श्रमिक जो किसी निश्चित बाल तक कार्य करने का आश्वासन देते हैं, भर्ती कर लिये जाते हैं, और उनके प्रारम्भिक प्रशिक्षण, भोजन और कपड़े का प्रबन्ध किया जाता है। काम करने वाले श्रमिकों को भोजन, कपड़ा और थोड़ा सा जेबखर्च दिया जाता है। उनके वेतन में से लागत काट कर शेष वेतन उनके परिवारों को भेज दिया जाता है। इस प्रकार से श्रमिक मध्यस्थों व ठेकेदारों के अनुचित व्यवहार से बच जाता है और उसका पर्याप्त वेतन सुरक्षित हो जाता है।

### गोरखपुर श्रम-संस्था

गोरखपुर में एक भर्ती का डिपो १९४२ में खोला गया जिसका उद्देश्य यह था कि लड़ाई से सम्बन्धित सामान बनाने के लिये जो समस्याएँ थीं उनमें श्रमिकों की कमी न रहे। इस डिपो ने शीघ्र ही एक बड़ी संस्था का रूप धारण कर लिया और इसके द्वारा लगभग ५०,००० श्रमिक भर्ती होने लगे। इस संस्था का नाम 'गोरखपुर श्रम संस्था' (Gorakhpur Labour Organisation) पड़ गया। स्थानीय श्रमिकों की कमी के कारण यह संस्था बिहार व बंगाल की कोयले की खानों के लिए भी श्रमिकों की पूर्ति करने लगी। लड़ाई समाप्त होने पर भी खान

उद्योग की प्राप्ति पर यह सस्था कोयले की खानों के लिये श्रमिकों की पूर्ति करती रही, परन्तु भर्ती का व्यय अब खान उद्योग वहन करने लगा। खानों में श्रमिकों की भर्ती के लिये इस प्रकार यह एक संगठन बन गया जिसका नाम 'कोयला क्षेत्र भर्ती संगठन' पड़ गया (Coal Fields Recruiting Organisation)। भर्ती के आरम्भ का व्यय तो केन्द्रीय सरकार करती है और बाद में कार्य पर लगाने वाली खानों से उनमें श्रमिकों की भर्ती के अनुसार व्यय ले लिया जाता है। १९५९ में विभिन्न कोयला खानों में गोरखपुर के श्रमिकों की संख्या १५,८६७ थी, परन्तु इस योजना के विरुद्ध कई शिकायतें प्राप्त हुईं और १९५८ में इनके बारे में जाँच की गई। कोयला खानों की भौतिक समिति ने फरवरी १९५९ में इस बात का निर्णय किया कि गोरखपुर के श्रमिकों और अन्य श्रमिकों में कोई भेद नहीं होना चाहिए और गोरखपुर की संस्था का सम्बन्ध केवल भर्ती से ही रहना चाहिए। अगस्त १९५९ में समिति द्वारा अन्तिम रूप से यह निर्णय किया गया कि गोरखपुर की श्रम संस्था बिलकुल ही बन्द कर दी जाये और इसके जो भर्ती के कार्य हैं वे रोजगार दफ्तरो को सौंप दिये जायें। संसद के दस सदस्यों की एक समिति भी इस सम्बन्ध में बना दी गई थी। इस समिति ने अप्रैल १९६० में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसकी सिफारिशों को लागू करने के लिए एक विशेष त्रिदलीय समिति की नियुक्ति की गई। परिणामस्वरूप गोरखपुर श्रम संस्था का प्रशासन जो अब तक सरकार के हाथ में था १ अप्रैल, १९६१ से रोजगार दफ्तरो के निदेशालय को सौंप दिया गया। अब गोरखपुर श्रम संस्था राष्ट्रीय रोजगार सेवा का एक अंग बन गई है। ६ कोयला खानों के रोजगार दफतर भी स्थापित कर दिये गये हैं, इनमें ३ मध्य प्रदेश में, २ पश्चिमी बंगाल में व १ बिहार में है। अब श्रमिक गोरखपुर जल के स्थान पर भर्ती के लिए इन रोजगार दफतरो में पंजीकृत हो सकते हैं। गोरखपुर श्रम संस्था के जो कल्याणकारी कार्य थे उनकी देखभाल अब कोयला खान कल्याण निधि धनवाद के आयुक्त (Commissioner) द्वारा की जाती है। गोरखपुरी और स्थानीय श्रमिकों में अब कोई भेद नहीं किया जाता। गोरखपुरी श्रमिकों को रहने के लिए अब विभिन्न कार्य-स्थानों पर होस्टल खोल दिये गये हैं। श्रमिकों की इच्छा पर यह बात छोड़ दी गई है कि वे चाहे तो अपनी पूरी मजदूरी कार्य-स्थान पर ही ले लें या गोरखपुर श्रम-संस्था द्वारा जो आस्थगित भुगतान (Deferred payment) की सुविधा दी जा रही है, उससे लाभ उठावें। विभिन्न खानों के लिए गोरखपुर श्रम संस्था द्वारा जो श्रमिक भेजे गये थे उनकी संख्या फरवरी १९६१ में ११,८१० थी। फरवरी १९६२ में यह संख्या २१,३३५ थी। जनवरी १९६५ से ३० नवम्बर १९६५ तक डिप्टी द्वारा, कोयला क्षेत्रों, कच्चे लोहे की खानों, उत्तरी पूर्वी रेलवे तथा उत्तर प्रदेश के सार्वजनिक निर्माण विभाग में काम करने के लिए १२,६८५ श्रमिक भर्ती करके भेजे गये।

## श्रमिकों का स्थायीकरण (Decasualisation of Labour)

श्रमिकों की भती को नियमित करने के लिए कुछ कारखानों ने बदली के श्रमिकों के नियन्त्रण की रीति अपनाई है। इस योजना को बदली नियन्त्रण प्रथा अथवा बदली श्रमिकों का स्थायीकरण कहते हैं। इस योजना को दो उद्देश्यों से अपनाया गया है। प्रथम, बदली के श्रमिकों के रोजगार को नियमित बनाना और दूसरा, श्रमिकों की भर्ती में मध्यस्थों के प्रभाव को मिटाना। इस योजना के अन्तर्गत प्रत्येक माह की पहली तारीख को कुछ चुने हुये लोगों को एक विशेष बदली काहें दिया जाता है, जिन्हें प्रतिदिन प्रातःकाल मिल के फाटक पर हाजिरी देनी होती है। अस्थायी रिक्त स्थानों की पूर्ति इन्हीं लोगों में से की जाती है। जब तक बदली के काहें प्राप्त श्रमिक पर्याप्त होते हैं, किसी अन्य श्रमिक को भर्ती नहीं किया जा सकता और रिक्त स्थानों की पूर्ति प्रवर्तता (Seniority) के अनुसार की जाती है। इस कार्य के लिये एक रजिस्टर रखा जाता है। प्रहमदाबाद में केन्द्रीय सरकार की सहायता से सितम्बर १९४८ में इस योजना को गुप्तो कपड़ा मिल के श्रमिकों के लिये आरम्भ किया गया था और बाद में यह योजना बम्बई महूर और शोलापुर में भी लागू कर दी गई। इस योजना के अन्तर्गत बम्बई राज्य में सूती मिलों में काम करने वाले ३,६७,००० श्रमिक आते हैं। यह योजना बम्बई व प्रहमदाबाद के मिल मालिक सघों के सहयोग से ऐच्छिक रूप से चालू है। इस योजना का उद्देश्य यह है कि बदली श्रमिकों का स्थायीकरण किया जाय, तथा अनुपस्थिति और श्रमिकावर्त की दुरी व माँग के आधार पर बदली श्रमिकों के पूल को विनियमित किया जाय। इसके अतिरिक्त अधिक व अच्छा उत्पादन करना, भर्ती के दोष तथा रिक्तता को समाप्त करना, और श्रमिकों को प्रशिक्षण देना आदि भी इस योजना के उद्देश्य हैं। पजीकृत श्रमिकों को प्रमाण-पत्र दिये जाते हैं और नौकरी बिलाने में नौकरी कर चुकने की अवधि का विचार रखा जाता है। कोयम्पटूर की कपड़ा मिलों में भी यह योजना लागू कर दी गई है। बन्दरगाहों के श्रमिकों के रोजगार को नियन्त्रण में लाने के लिये जो १९४८ का अधिनियम है उसके अन्तर्गत बम्बई व कलकत्ता, भद्रास, कोचीन तथा विशाखापत्तनम् में श्रमिकों के स्थायीकरण की योजनाएँ लागू हैं। ऐसी स्थायीकरण योजना जमशेदपुर की लोहे की चादर की कम्पनी में भी लागू है। इन योजनाओं के अन्तर्गत फैक्ट्री के प्रत्येक विभाग में श्रमिकों के पूल बना लिये गये हैं और प्रत्येक पारी (Shift) में आवश्यकतानुसार श्रमिकों को काम पर लगा लिया जाता है। श्रमिकों की अनुपस्थिति के कारण जो स्थान रिक्त हो जाते हैं उनको भी इन्हीं पूल के श्रमिकों से भर लिया जाता है। इन्दौर में भी सूती कपड़ों के कारखानों में श्रमिकों की भर्ती के लिए १९१३ में एक केन्द्रीय बदली नियन्त्रण कमेटी की स्थापना की गई थी, परन्तु यह योजना अधिक दिनों तक न चल सकी।

जनवरी १९९० में छँटनी के श्रमिकों का पूल बनाने तथा श्रमिकों के

स्थायीकरण के लिये उत्तर प्रदेश की सरकार द्वारा एक योजना बनाई गई थी। यह योजना पहले छ माह, फिर एक वर्ष तक चलाने का विचार था, परन्तु फिर इसकी सफलता को देखकर इसको जारी रखने का निश्चय किया गया है। प्रयोगात्मक रूप से यह योजना कानपुर में प्रारम्भ की गई और ग्वालटोली, कालपी रोड, जूही तथा कूपरगंज में रोजगार दफ्तर के उप-कार्यालय खोले गये। यद्यपि इस योजना की पूर्ण प्रगति में कुछ प्रारम्भिक कठिनाइयाँ थी, फिर भी इस योजना का प्रारम्भ सफल रूप से हुआ, परन्तु नैनीताल में हुए त्रिदलीय धर्म सम्मेलन में इस बात का निर्णय किया गया कि इस योजना को १ जुलाई १९५४ से समाप्त कर दिया जाये। परन्तु उसके पश्चात् राज्य सरकार ने यह निर्णय किया कि रोजगार दफ्तरों से सम्बन्धित विचाराय समिति की सिफारिशों पर कोई अन्तिम निश्चय होने तक इस योजना को कुछ दिनों तक अस्थायी रूप से चालू रखता जाए। केवल कूपरगंज कार्यालय बन्द कर दिया गया। हमारे विचार में इस योजना को समाप्त नहीं करना चाहिये क्योंकि भर्ती के तरीके में जो पक्षपात व भ्रष्टाचार पाया गया था, वह इस योजना से काफी सीमा तक समाप्त हो गया। यह योजना रोजगार के दफ्तरों और उत्तरी भारतवर्ष के मालिक वर्ग के मध्य हुये सम्मानित सम्झौत पर आधारित है। इस योजना के अन्तर्गत जो काम प्रबल तक हुआ है वह भी काफी सराहनीय कहा जा सकता है। यह योजना कानपुर की जूनी सूती कपड़ा और तल मिला म लागू है। १९६४ में २८८५२ श्रमिकों को नौकरियाँ भी दिलाई गईं। इस अवधि में २५६२३ रिक्त स्थानों की सूचना मिली जिनमें से २२२७६ स्थानों पर लोगों को लगा भी दिया गया।

### भर्ती की कुछ अन्य पद्धतियाँ

एक स्थायी श्रमिक वर्ग तैयार करने के उद्देश्य से अनेक संस्थायें रोजगार में लगे हुए श्रमिकों के सम्बन्धियों को ही भर्ती में प्रथम अवसर देती हैं। यह कहा जाता है कि एस लोग सरलता से कारखाने के अनुशासन को स्वीकार कर लेते हैं। अतः प्रबल वर्तमानों व अनुकूल भी होते हैं। फिर भी यह रीति दोषरहित नहीं है। यदि ये बातें सामान्य ही अर्थात् प्राचीन पूर्णरूप में योग्य हों तो इसमें कोई हानि नहीं बरन् यह वाञ्छनीय है कि रोजगार में लगे हुए तथा रोजगार में पहले रह चुके लोगों के पुत्र तथा सम्बन्धियों को प्रथम अवसर दिया जाये। परन्तु व्यवहारिक रूप में यह रीति पक्षपात साम्प्रदायिकता तथा जातीयता का प्रोत्साहन देती है और बहुत से अकुशल लोग नौकरियाँ पा सत हैं। अतः भर्ती करने में केवल वैज्ञानिक मिथ्या तो का ही पालन होना चाहिये और इसमें किसी भी प्रकार का पक्षपात नहीं होना चाहिये।

सम्भवतः भर्ती की प्रचलित चुराइयों को दूर करने और उस वैज्ञानिक रूप से चलाने का एक यह ही उपाय है कि रोजगार के दफ्तरों में वृद्धि करके उनका अधिकतम उपयोग किया जाय।

## रोजगार दफ्तर (Employment Exchanges)

### परिभाषा

रोजगार दफ्तर एक विशेष प्रकार की वह संस्था है, जिसका मुख्य कार्य कार्य-इच्छुक लोगों को उनकी योग्यतानुसार उपयुक्त कार्य दिलाना तथा मालिकों को योग्य और अच्छे श्रमिक प्राप्त करने में सहायता देना है। इस प्रकार वे कार्य-इच्छुक लोगों और मालिकों को सीधे-तम सम्पर्क में लाने का कार्य करते हैं। प्रत्येक श्रमिक जो कार्य ढूँढने में सहायता चाहता है, अपने घर के निकटतम रोजगार दफ्तर में प्रायन्ता-पत्र देता है। वहाँ उसका नाम, योग्यताएँ, अनुभव तथा विशेष रचि आदि का विवरण लिख लिया जाता है। इसी प्रकार मालिक जिनको श्रमिकों की आवश्यकता होती है, रोजगार दफ्तरों को यह सूचित करते हैं कि उनके पास कौन से स्थान रिक्त हैं और उन्हें किस योग्यता के श्रमिकों की आवश्यकता है। यह सारे विवरण रोजगार दफ्तर में सुव्यवस्थित रूप में रखे जाते हैं। जब भी कोई नौकरी रिक्त होने की सूचना मिलती है, तो रोजगार दफ्तर कार्य-इच्छुक व्यक्तियों में से उन नौकरी के लिये उपयुक्त योग्यता रखने वालों को चुन लेता है, और उनके नाम मालिकों के सम्मुख विचारार्थ भेज देता है और यदि आवश्यकता हुई तो दोनों पक्षों के बीच समालाप (Interview) का प्रयत्न कर देता है। अन्तिम निर्णय मालिकों पर निर्भर करता है। जिन व्यक्तियों का चुनाव नहीं हो पाता है, उनके लिये रोजगार दफ्तर तब तक प्रयत्न करता रहता है, जब तक वे योग्य व्यवसाय नहीं पा लेते। इस प्रकार रोजगार दफ्तर श्रमिकों की भागी और पूर्ति में सन्तुलन स्थापित करते हैं, और प्रत्येक कार्य पर उपयुक्त व्यक्तियों को नियुक्ति करने में सहायक होते हैं।

रोजगार दफ्तरों का कार्य तथा महत्व

राज्य द्वारा संचालित रोजगार दफ्तरों के महत्व को १९१९ में विश्व व्यापी भाष्यता प्रदान की गई, जबकि वाशिंगटन में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने एक अभिसमय (Convention) द्वारा इस बात पर जोर दिया कि प्रत्येक राष्ट्र को जनता के लिए एक निःशुल्क रोजगार दफ्तर स्थापित करना चाहिये जो कि एक केन्द्रीय प्राधिकार के नियंत्रण में रहे। यह विषय १९४७ में जेनेवा में हुए अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन के तीसरे अधिवेशन की कार्य-सूची पर फिर से रखा गया और सदस्य सरकारों से रोजगार दफ्तरों के सगठनों के बारे में सूचना माँगी गई। यह सूचना अनेक देशों में प्राप्त हुई, जिनमें भारत भी था। इसके आधार पर १९४८ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने सान-फ्रांसिस्को में होने वाले ३१ वे वार्षिक अधिवेशन में एक अभिसमय पास किया और एक सिफारिश भी की। इस अभिसमय में रोजगार दफ्तरों के कार्यों और काराब्यों की रूप-रेखा दी गई है, और इनको सफल बनाने के लिये मालिक और मजदूरों के सहयोग का अनुरोध किया गया है।

रोजगार दफ्तरो के कार्य अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। एक सुसंचालित औद्योगिक व्यवस्था में इनका एक विशेष स्थान है। राष्ट्रीय लाभदाय (National dividend) की अधिकतम वृद्धि दो बातों पर निर्भर है। प्रथम तो श्रमिकों को अनैच्छिक (Involuntary) बेकारी से बचाना। दूसरे, प्रत्येक श्रमिक को उसकी योग्यतानुसार कार्य देना। रोजगार दफ्तर इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। इसमें सन्देह नहीं कि रोजगार दफ्तर नवीन व्यवसायों का निर्माण नहीं कर सकते। इनका मुख्य कार्य श्रम की माँग व पूर्ति में पूर्ण रूप से सन्तुलन स्थापित करना है। श्रमिकों और उनकी नौकरियों में उचित प्रकार का सन्तुलन स्थापित न हो पाने का एक कारण यह भी है कि श्रमिकों को रिक्त नौकरियों की और मालिकों को बेरोजगार मजदूरों की सूचना नहीं मिल पाती। ऐसी स्थिति में रोजगार दफ्तर दोनों को उपयुक्त सूचना दे सकते हैं। यह बहुत आश्चर्य की बात होगी कि जब निवेश तथा अन्य अनेक महत्वपूर्ण वस्तुओं के लिये तो संगठित बाजार काफी समय से पाये जाते हैं श्रम के लिये कोई ऐसी व्यवस्था न हो, विशेषकर जब श्रम का मोलभाव भी सार्वजनिक अत्यन्त महत्वपूर्ण है। अतः श्रम को रोजगार दिलाने के लिये भी किसी उचित व्यवस्था का होना अत्यधिक आवश्यक है।

यह तो सरकार का कर्तव्य है कि वह अन निर्माण कार्यों से, उद्योग-धन्यों को प्रोत्साहन देकर, कृषि में उन्नति करके तथा देश में धन का समान वितरण प्रादि करके लोगों के लिये अधिक नौकरियाँ उपलब्ध करे। रोजगार दफ्तरों का यह उत्तरदायित्व होता है कि वे इस बात का ध्यान रखें कि रिक्त स्थानों पर वही मनुष्य नियुक्त किये जायें, जो उनके सर्व-उपयुक्त हों। इस प्रकार रोजगार दफ्तरों के द्वारा श्रमिकों को सर्व-उपयुक्त नौकरी और मालिकों को सर्व-उपयुक्त कर्मचारी मिल जाते हैं। इस प्रकार हर नौकरी पर उचित व्यक्ति की ही नियुक्ति होती है। जो समय स्थानों के रिक्त होने तथा उनके भरने के समय तक व्यर्थ जाता है, वह भी यथा-सम्भव कम हो जाता है। मध्यस्थों द्वारा भर्ती के दोष आदि भी रोजगार दफ्तरों के होने से दूर हो जाते हैं। रोजगार दफ्तर इस बात का भी ध्यान रखते हैं कि आवश्यकतानुसार निपुण श्रमिक बाजार में प्राप्त होते रहे और उनका उचित रूप से उत्पादन की विभिन्न शाखाओं में वितरण हो जाये। वे कार्य योग्य मनुष्यों, नौकरियों बेरोजगारी तथा व्यवसाय प्रादि के बारे में सूचना भी देते रहते हैं जो कि जनता और सरकार के लिये अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध होती है। वे विस्थापित (Displaced) व्यक्तियों, शरणार्थियों तथा पूर्व सैनिकों (Ex-servicemen) को बसाने में भी सहायता देते हैं। यद्यपि यह सत्य है कि रोजगार दफ्तर नौकरियाँ निर्मित नहीं कर सकते और जब तक कोई स्थान खाली न हो वह किसी का काम पर नहीं लगा सकते, फिर भी एक सीमा तक रोजगार दफ्तर बेरोजगारी कम करने में सहायक सिद्ध होते हैं। अनेक बार ऐसा होता है कि एक स्थान पर तो बहारी जाती है और अन्य स्थानों पर श्रमिकों का अभाव होता है।



ऐसी अवस्था दो कारणों से उत्पन्न हो सकती है—एक तो नौकरी के सम्बन्ध में बेरोजगार मनुष्यों की पूर्ण अनभिज्ञता के कारण, दूसरे, उचित प्रशिक्षण के अभाव-स्वरूप उस स्थान के लिये अयोग्यता के कारण। ऐसी अनेक अवस्थाओं में रोजगार दफ्तर बेकारी कम करने में अत्यधिक सहायक सिद्ध हो सकते हैं। वे केवल आवश्यक सूचना देने का साधन ही नहीं होते, वरन् नौकरियों के लिये उपयुक्त प्रशिक्षण देने का कार्य भी करते हैं। इस प्रकार रोजगार दफ्तर अग बाजार में श्रमिकों की माँग व पूर्ति के संतुलन में जो विलम्ब होता है, उसको कम कर देते हैं। इस प्रकार यद्यपि कुल रोजगार की वृद्धि करने में उनका अधिक हाथ नहीं होता, तथापि बेरोजगारी के दोषों को दूर करने में वे सहायक होते हैं।

लोगों का यह विचार भी अमपुर्ण है कि रोजगार दफ्तरों से सब लाभ केवल श्रमिकों को ही होते हैं। ये दफ्तर मालिकों के लिये भी अत्यन्त लाभदायक हैं। प्रत्येक मालिक के लिये रिक्त स्थान का शीघ्र से शीघ्र भर जाना बहुत महत्व रखता है। मालिक यह भी समझते हैं कि रिक्त नौकरियों का भर जाना ही काफी नहीं है, अपितु प्रत्येक नौकरी के लिये उपयुक्त मनुष्य का होना भी आवश्यक है। रोजगार दफ्तर इन दोनों उद्देश्यों की पूर्ति में सहायक सिद्ध हो सकते हैं। जब श्रमिक अनायास ही भर्ती के लिये आ जाते हैं, तब या तो मालिक को उपयुक्त श्रमिक पाने के लिये काफी प्रतीक्षा करनी पड़ती है, या उन्हें नये श्रमजीवियों की बहुत बड़ी संख्या में शिक्षा देनी पड़ती है। परन्तु मालिक के लिये यह दोनों ही बातें बुरा होती हैं और परिणामस्वरूप अनुपयुक्त लोगों की भर्ती अधिक हो जाती है। इसका फल यह होता है कि श्रमिकों का श्रमिकावर्त बड़ जाता है। इसके अतिरिक्त मालिकों को और भी सचेत करने पड़ते हैं, जैसे—रिक्त स्थानों का विज्ञापन या भर्ती के लिये एक विशेष विभाग का संचालन आदि। यदि मालिकों को रोजगार दफ्तरों के द्वारा श्रमिक मिल जायें तो यह सब कठिनाइयाँ तथा व्यय बुर हो सकते हैं।

यह सर्वमान्य है कि रोजगार दफ्तर बेरोजगार मनुष्यों के लिये अत्यन्त लाभदायक सिद्ध होते हैं। इनके न होने से काम की खोज में श्रमिक को प्राथमिक-पक्ष लिये हुये स्थान-स्थान पर घूमना पड़ता है। ऐसी स्थिति में यह संयोग पर ही निर्भर है, कि, भाग्यवश श्रमिक ऐसे स्थान पर पहुँच जाये जहाँ उसे नौकरी मिल जाये। अधिकतर श्रमिकों को ऐसा सुसंयोग बहुत दिनों तक नहीं मिल पाता। एक बड़े नगर में एक श्रमिक एक दिन में कुछ ही स्थानों पर जा सकता है और इस अवस्था में यह सम्भव है कि वह जगह पाने के लिये घूमता फिरता रहे जबकि उसी नगर के किसी ऐसे स्थान पर, जहाँ पर वह संयोगवश न जा पाया हो, स्थान रिक्त हो। इस प्रकार समय व श्रम का नष्ट होना श्रमिक, मालिक तथा समाज सभी के दृष्टिकोण से हानिकारक होता है, और यदि नौकरी की खोज में कहीं दूर जाना पड़ता है तो व्यय और भी बढ़ जाता है। रोजगार दफ्तरों की सहायता से वे सब

हानियाँ जो असंद्धान्तिक रूप से नौकरियाँ खोजने के कारण उत्पन्न हो जाती हैं, दूर हो सकती हैं ।

सक्षेप में रोजगार दफ्तरों के कार्य निम्नलिखित कहे जा सकते हैं — (१) ये मालिकों तथा श्रमिकों के बीच मध्यस्थ का काम करते हैं और नौकरी का मापती निर्णय उन्हीं दोनों पर छोड़ देते हैं । इस प्रकार यह श्रम की माँग व पूर्ति में समुलन स्थापित करते हैं । (२) उस स्थान में जहाँ श्रमिक अधिक हो ये श्रमिकों को उस स्थान पर भेज देते हैं जहाँ उनकी कमी हो । इस प्रकार ये श्रम की गतिशीलता को बढ़ाते हैं, और सूचना के अभाव के कारण उत्पन्न हुये श्रम के असमान वितरण में समानता लाते हैं । (३) उनके कारण भर्ती में प्रचलित रिस्क्न और भ्रष्टाचार दूर हो जाते हैं, क्योंकि वे सबको निःशुल्क समान सहायता देते हैं । उनके कारण सर्व-उपयुक्त व्यक्तियों की ही नियुक्ति होती है । (४) वे कार्य-योग्य मनुष्यों तथा बेरोजगारी के आँकड़ों को एकत्रित करते हैं और इस प्रकार देश में श्रमिकों की वास्तविक स्थिति ज्ञात हो जाती है । (५) वे अनेक योजनाओं को लागू करने व चलाने में सहायता देते हैं, जैसे—बेरोजगारी बीमा योजना, स्थानीयकरण योजना तथा विस्थापित व्यक्तियों को बसाने तथा उनको कार्य पर लगाने की योजना आदि । (६) वे श्रमिकों को प्रशिक्षण की सुविधाएँ देते हैं तथा बच्चों के माता पिता व अभिभावकों को व्यवसाय सम्बन्धी तथा व्यापार सम्बन्धी परामर्श व निर्देशन देते हैं । (७) वे नौकरियों के खाली होने और उनके भग्ने के बीच के समय को कम कर देते हैं और इस प्रकार अनर्चिक बेकारी को कम करने में सहायक होते हैं, यद्यपि यह सत्य है कि वे रोजगार की उत्पत्ति नहीं कर सकते ।

अन्य देशों की भाँति रोजगार दफ्तरों का महत्व हमारे देश में भी सामाजिक सुरक्षा और आर्थिक उन्नति की योजनाओं में अत्यधिक है । इनका संगठन हुए अभी अधिक वर्ष नहीं हुए हैं और इनकी सेवाएँ निःशुल्क तथा ऐच्छिक रूप से होती हैं । यदि इनको व्यापारिक दृष्टि से देखा जाय, जैसी कुछ अन्य देशों में इनकी स्थिति है, तो यह भारत में सफल नहीं हो सकते । अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संधि का अभिसमय भी इसी बात को सिफारिश करता है कि रोजगार के दफ्तर निःशुल्क सेवा देते रहें । इनको एक महत्वपूर्ण राष्ट्रीय और समाजसेवी संस्था समझना चाहिये, परन्तु इस बात का अवश्य ध्यान रखना चाहिए कि इनके अन्दर भी सरकारी कार्यालयों की भाँति केवल वागजी कार्यवाही की ही प्रधानता न रहे । यदि रोजगार दफ्तर कार्य के लिए उपयुक्त व्यक्तियों को ढूँढ़ने में अधिक समय लगायेंगे तो मालिकों के लिए श्रमिकों की प्रतीक्षा करना कठिन हो जायेगा । इसी प्रकार जिन श्रमिकों को काम की आवश्यकता है वह बार-बार रोजगार के दफ्तरों के ही चक्कर नहीं काट सकते, जब कि उनके घरों में खाने का भी अभाव हो । इसलिये रोजगार दफ्तरों को अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिये शीघ्रता, कुशलता और व्यापारिक रूप से कार्य करना चाहिये ।

## अन्य देशों में रोजगार दफ्तर

रोजगार दफ्तरों की आवश्यकता औद्योगिक विकास के प्रारम्भ में ही अनुभव की जाने लगी थी। प्रारम्भ में यह व्यापारिक दृष्टि से लाभ उठाने के लिए व्यक्तिगत संस्था के रूप में अथवा कुछ दानी संस्थाओं, जैसे युवक क्रिश्चियन संघ (Y. M. C. A.), द्वारा निमित्त समाजसेवी संस्था के रूप में प्रचलित हुये। राज्य द्वारा नियन्त्रित रोजगार दफ्तरों का बाद में विकास हुआ और न्यूजीलैंड में इनको १८६१ में प्रथम बार प्रारम्भ किया गया। जर्मनी में पहला रोजगार दफ्तर १८८३ में बर्लिन में खाना हुआ, परन्तु उनका राष्ट्रीयकरण १९१८ के बाद हुआ। १९२७ में रोजगार दफ्तरों की एक राष्ट्रीय संस्था और रोजगार दिलाने की एक बीमा योजना का बर्लिन में प्रारम्भ हुआ। यह एक त्रिदलीय आयोग के नियन्त्रण में थे। फ्रांस ने सामुदायिक रोजगार कार्यालयों से प्रारम्भ किया, जिनके स्थान पर बाद में १९१४-१८ के बीच में विभागीय रोजगार कार्यालयों की स्थापना हुई। आजकल एक तो क्षेत्रीय परिसूचन गृह (Regional Clearing House) है और एक थम मन्त्रालय के प्राधीन केन्द्रीय रोजगार कार्यालय है। फ्रांस के रोजगार दफ्तरों का एक विशेष लक्षण यह है कि वह व्यवसाय के आधार पर विभिन्न खण्डों में विभाजित हैं और प्रत्येक खण्ड मालिकों और श्रमिकों से पूर्णरूप से परामर्श करके अपनी नीति लागू करता है। रूस में राष्ट्रीय समाजवादी व्यवस्था के अधीन १९३१ में स्टाक कार्यालयों की स्थापना हुई जो रोजगार दफ्तरों का कार्य करते हैं और यह सभी संस्थाओं के लिये अनिवार्य है कि वे श्रमिकों को इन दफ्तरों के द्वारा ही भर्ती करें।

अमरीका में न्यूयार्क शहर के अन्दर प्रथम बार सार्वजनिक रोजगार सेवा १८३४ में खाना की गई और ऐसे स्थान खोले गये जहाँ मालिक लोग आप्रवासियों (Immigrants) से सम्पर्क स्थापित कर सकते थे। नगरपालिकाओं के रोजगार दफ्तर 'लोस एन्जिल्स' (Los Angeles) और 'सीटल' (Seattle) नामक शहरों में बाद में खोले गये। विधान द्वारा सार्वजनिक रोजगार दफ्तर १८६० में 'ओहीओ' (Ohio) नामक राज्य में प्रथम बार स्थापित किया गया। संघीय सरकार द्वारा प्रथम महायुद्ध में एक राष्ट्रीय रोजगार सेवा खाना की गई जिसका उद्देश्य ऐसे बड़े शहरों में रोजगार सेवा प्रदान करना था जहाँ राज्यो द्वारा रोजगार सेवार्थ खाना नहीं की गई थी। महायुद्ध के पश्चात् यह राष्ट्रीय दफ्तर भी राज्य सरकारों को दे दिये गये। अधिक तथा श्रम रोजगार की समस्याएँ क्योंकि अन्तर्राज्य समस्याएँ थी इसलिए १९३३ में एक अधिनियम पारित किया गया (Wagner-Peyser Act of 1933) इसके अन्तर्गत समस्त संघीय राज्य में एक निःशुल्क सार्वजनिक रोजगार सेवा खाना की गई। इसका प्रशासन राज्यों द्वारा किया जाता है। सेवाओं के समन्वय का उत्तरदायित्व संघीय सरकार पर है। समस्त राष्ट्र में १८३० पूर्ण कालिक स्थानीय दफ्तर इस समय खाना हैं। यह सेवार्थ स्थानीय, राज्य और संघीय संस्थाओं के

समुक्त प्रयत्नों का परिणाम है।<sup>1</sup> इनके अतिरिक्त मुक्त लेने वाली निजी रोजगार संस्थाएँ भी हैं जो ५० से अधिक वर्षों से चालू हैं। इन संस्थाओं में प्रारम्भ में कई दोष थे, परन्तु अब कई राज्यों में इन पर विधान द्वारा नियन्त्रण लागू कर दिया गया है और इनको लाइसेंस लेना पड़ता है। १९१४-१८ के महायुद्ध के दिनों में इन निजी संस्थाओं को बहुत कार्य मिला और इन्होंने बहुत काम किया।

ग्रेट ब्रिटेन में, जिसके आधार पर भारतीय रोजगार दफ्तर निर्मित किए गए हैं, प्रथम रोजगार दफ्तर १८८५ में ऐशम में प्रारम्भ हुआ। इसके द्वारा किसी प्रकार का मुक्त नहीं लिया जाता या परन्तु जिनको नौकरी मिल जाती थी, उनसे अग्रदान ग्रहण कर लिया जाता था। १९०२ में एन 'श्रम ब्यूरो (लन्डन) अधिनियम' [Labour Bureau (London) Act] पास हुआ, जिसके अन्तर्गत स्थानीय निकायों (Local Bodies) को रोजगार के दफ्तर स्थापित करने का अधिकार मिल गया। १९०५ में बेरोजगार श्रमिकों के लिए एक अधिनियम पास हुआ जिसके अन्तर्गत पोर्टिन मनुष्यों के लिए स्थापित समितियों (Distress Committees) ने २५ रोजगार दफ्तर स्थापित किये, किन्तु इनकी आलोचना की गई। पहला रोजगार दफ्तर १९१० में सरकार न व्यापार बोर्ड (Board of Trade) के अन्तर्गत स्थापित किया। यह १९०६ में, दरिद्र मनुष्यों के कानून (Poor Laws) के लिए जिन रायल आयोग की नियुक्ति हुई थी उसकी मित्राशियों के परिणामस्वरूप, स्थापित किया गया था। देश को फिर ११ विभागों में विभाजित किया गया और लन्दन में एक केन्द्रीय कार्यालय खोला गया। महीने भर के अन्दर ही रोजगार दफ्तरों की संख्या ६१ से बढ़कर २१४ हो गई और १९१२ में उनकी संख्या ४१४ तक पहुँच गई। १९१६ में जब श्रम मन्त्रालय की स्थापना हुई तब इसने श्रम दफ्तरों का प्रशासन नार व्यापार बोर्ड से लेकर स्वयं संभाल लिया और तब से इस संस्था का नाम श्रम दफ्तरों के स्थान पर रोजगार दफ्तर हो गया। १९१६ में इन रोजगार दफ्तरों के कार्यों की जाँच करने के लिए एक समिति की नियुक्ति हुई। इसने यह सिफारिश की कि इनका राष्ट्रीय आधार पर निर्माण किया जाय और राष्ट्रीय बीमा योजना भी इनके ही द्वारा लागू की जाय। परिणामस्वरूप १२० लाख श्रमिकों का, १९२० में बेरोजगारी बीमा अधिनियम के पास होने के पश्चात् रोजगार दफ्तरों के द्वारा बीमा हुआ।

ब्रिटन में अब श्रम और राष्ट्रीय बीमा मन्त्रालय रोजगार दफ्तरों के संचालन के लिए उत्तरदायी है। इनका श्रम और धीरे-धीरे विकसित कर दिया गया है और अब वे व्यवसाय सम्बन्धी पथ निर्देशन और प्रशिक्षण का कार्य भी करती हैं। १९४८ में एक रोजगार और प्रशिक्षण अधिनियम भी इनके कार्यों को स्पष्ट करने के लिए पारित हुआ। इस समय ब्रिटेन में ६०० स्थानीय तथा श्रॉव रोजगार दफ्तर

है जो रोजगार दफ्तरो के समान कार्य करते हैं।<sup>१</sup> मालिकों व श्रमिकों में पूर्ण सहयोग बनाये रखने के लिये स्थानीय रोजगार समितियाँ भी स्थापित की गई हैं। प्रशिक्षण के लिए १४ सरकारी प्रशिक्षण केन्द्र हैं, जिनमें व्यवसाय सम्बन्धी प्रशिक्षण दिया जाता है। दो विशेष रोजगार दफ्तर भी हैं जो युवकों को रोजगार देने और अपाहिज लोगों को बसाने का कार्य करते हैं।

## भारत में राष्ट्रीय रोजगार सेवा

### ऐतिहासिक रूप-रेखा

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ ने १९१९ में एक अभिसमय द्वारा इस बात की सिफारिश की थी कि एक नि शुल्क रोजगार दफ्तर की स्थापना होनी चाहिये। भारत ने १९२१ में इस अभिसमय को स्वीकार कर लिया था पर १९३५ में उसको अस्वीकृत घोषित कर दिया। १९२९ की मन्त्री से उत्पन्न बेकारी की समस्या के विषय में मुभाव प्रस्तुत करते हुए रॉयल श्रम आयोग ने इस बात को स्वीकार नहीं किया था कि रोजगार दफ्तर बेकारी को दूर कर सकते हैं। उसके मतानुसार ऐसे दफ्तर केवल श्रम की गतिशीलता में ही वृद्धि कर सकते हैं। आयोग के शब्दों में "ऐसे कार्यालय उन क्षेत्रों में जहाँ से श्रमिकों को सिया जाता था भूतकाल में तो कुछ उपयोगी सिद्ध हो सकते थे, परन्तु हमारे विचार में ऐसे समय में उनको स्थापित करना बुद्धिमानी नहीं होगी जबकि अधिकतर श्रमिक कारखाने के फाटका पर ही मिल जाते हैं।" किन्तु इस विचार के होते हुये भी श्रमिक और मालिकों के सघों ने तथा अनेक समितियों ने जैसे सप्त कमेटी, बिहार व कानपुर की श्रम जीव समिति और श्रम अनुमधान समिति आदि—ने रोजगार दफ्तरों की स्थापना के पक्ष में ही अपना मत प्रकट किया।

विछले युद्ध के दिनों में जब कि सरकार ने तकनीकी कर्मचारियों का अभाव अनुभव किया तब युद्ध की सामग्री बनाने वाले कारखानों और कौज के लिए तकनीकी कारीगरों की पूर्ति करने के लिए श्रम विभाग के अन्तर्गत कारीगरों के तकनीकी प्रशिक्षण के लिए एक योजना बनाई गई। केवल इस प्रशिक्षण के लिए १९४३-४४ में ६ रोजगार दफ्तरों की स्थापना की गई। युद्ध की समाप्ति के पश्चात् सेना से निकले हुए सैनिकों और कारीगरों को काम पर लगाने की समस्या उपस्थित हो गई और यह आवश्यक हो गया कि रोजगार दफ्तरों का विस्तार और समन्वय किया जाये। अतः जुलाई १९४५ में एक पुन. स्थापन तथा रोजगार निदेशालय खोला गया और उसके अन्तर्गत देश में ७० रोजगार दफ्तर स्थापित किये गये। आरम्भ में इन दफ्तरों का कार्य केवल यही था कि सेना से निकले हुए सैनिकों और कारीगरों की सहायता करे और उनके प्रशिक्षण को व्यवस्था करे। परन्तु १९४७ में इस संगठन का शेष विस्तृत करके इनके अन्तर्गत पाकिस्तान से विस्थापित हुए

लोगों की सहायता का कार्य भी सम्भलित कर लिया गया और अप्रैल १९४८ में रोजगार दफ्तरों को उन सभी मनुष्यों के लिए, जिनको रोजगार की आवश्यकता हो, खोल दिया गया।

भारत में रोजगार दफ्तरों का संगठन

१९४७ में भारत में ७० रोजगार दफ्तर थे, परन्तु देश के विभाजन के बाद १७ रोजगार दफ्तर पाकिस्तान के अधिकार में आ गये। फरवरी १९४८ में पश्चिमी बंगाल में एक नया दफ्तर खोला गया। देहली के केन्द्रीय रोजगार दफ्तर को क्षेत्रीय रोजगार दफ्तर में परिणत कर दिया गया। यह विभिन्न क्षेत्रों के लिए परिसूचना गृह (Clearing House) का कार्य भी करता रहा। देहली में एक केन्द्रीय निरीक्षण कार्यालय भी स्थापित किया गया। अप्रैल १९५० में 'ब' श्रेणी के राज्यों के दफ्तरों को भी केन्द्रीय संगठन के अन्तर्गत ले लिया गया। जनवरी १९५५ में रोजगार दफ्तरों की संख्या १२८ थी जिनमें ६ क्षेत्रीय दफ्तर, ६४ उप-क्षेत्रीय दफ्तर और ५१ जिला दफ्तर थे। १ नवम्बर १९५६ से रोजगार दफ्तरों और प्रशिक्षण केन्द्रों (Training Centres) का प्रशासन राज्य सरकारों को सौंप दिया गया है। प्रत्येक राज्य में अब प्रशिक्षण तथा रोजगार निदेशालय (Directorate of Training and Employment) बना दिये गये हैं। अब केन्द्रीय सरकार का उत्तरदायित्व केवल नीति-सम्बन्धी कार्य, समन्वय (Coordination) तथा देखभाल और व्यवस्था सम्बन्धी व्यय का ६०% खर्चा बहन करने तक ही सीमित रह गया है। केन्द्रीय नियन्त्रण और समन्वय अब रोजगार तथा प्रशिक्षण महानिदेशालय (Directorate-General of Employment and Training) नहीं देहली द्वारा होता है। इसके दो मुख्य विभाग हैं—रोजगार तथा प्रशिक्षण। अगस्त १९६० से पहले इसका नाम पुनः स्थापन (Resettlement) तथा रोजगार महानिदेशालय था। महानिदेशक के अधीन दो निदेशक हैं जिनसे नीचे उप तथा सहायक निदेशक हैं तथा अन्य तकनीकी और गैर तकनीकी कर्मचारी हैं। रोजगार दफ्तरों से सम्बन्धित कुछ रोजगार सूचक ब्यूरो तथा कुछ उप दफ्तर भी हैं। समुद्री और हवाई कमचार्जिया के लिये विशेष दफ्तर हैं। इसके अतिरिक्त देश के विस्तार को ध्यान में रखते हुए रोजगार दफ्तरों से दूर रहने वाले लोगों के लिये कुछ चलते-फिरते रोजगार दफ्तर (Mobile Exchanges) को स्थापना का गई है। यह चलते-फिरते दफ्तर बड़ी मोटरों में होते हैं और क्षेत्रीय तथा उपक्षेत्रीय दफ्तरों द्वारा संचालित होते हैं। रोजगार दफ्तरों की सहायता के हेतु केन्द्र, क्षेत्र तथा उपक्षेत्रों में, सरकार, मालिक तथा श्रमिका के प्रतिनिधियों से बनी हुई कुछ सलाहकार समितियाँ भी बनाई गई हैं। अक्टूबर १९५८ से केन्द्रीय श्रम मन्त्री की अध्यक्षता में एक केन्द्रीय रोजगार समिति भी बनाई गई है। विशेष प्रकार के रोजगार की खोज करने वालों के लिए पृथक् पृथक् विभाग हैं, जैसे विस्थापित व्यक्ति, छद्मता में आये हुए सरकारी कर्मचारी, अधिसूचित जाति के लोग, भूतपूर्व सैनिक,

एंग्लो-इण्डियन प्रार्थी तथा स्त्रियाँ। पदाधिकारियों के मार्ग-प्रदर्शन के लिए "पदाधिकारी-प्रशिक्षण-पत्र" निकाले जाते हैं और उनके लिए कई प्रशिक्षण कार्यक्रम भी लागू किये गए हैं। रोजगार सेवा में अनुसंधान तथा प्रशिक्षण के लिए एक केन्द्रीय संस्था स्थापित की गई है जिसमें विभिन्न राज्यों के रोजगार अफसरों को प्रशिक्षण दिया जाता है। यह संस्था अनेक प्रकार के रोजगार से सम्बन्धित अध्ययन तथा सर्वेक्षण भी करती है। नैमित्तिक श्रमिकों के स्थानीयकरण की योजना में भी रोजगार दफ्तर सहायता व सहयोग देते हैं। १९५८-५९ में रानीगंज और भरिया की कोयले की खानों के लिए अलग से रोजगार दफ्तरों की स्थापना की गई है। अब कोयले की खानों के लिए ७ रोजगार दफ्तर स्थापित हो चुके हैं। विश्वविद्यालय के छात्रों की सहायता के लिए भी दिल्ली विश्वविद्यालय में एक रोजगार ब्यूरो की स्थापना की गई थी और अब ऐसे ब्यूरो कई विश्व-विद्यालयों में पाये जाते हैं। जुलाई १९६० से नई दिल्ली में रोजगार तथा प्रशिक्षण महानिदेशालय के अन्तर्गत एक केन्द्रीय रोजगार दफ्तर स्थापित कर दिया गया है। सरकारी संस्थाओं में २०० ६० प्रतिमाह से अधिक के जो पद रिक्त होते हैं उनकी सूचना इस केन्द्रीय रोजगार दफ्तर को देना आवश्यक है। मालिक भी अपने रिक्त स्थानों की सूचना इस केन्द्रीय रोजगार दफ्तर के द्वारा दूसरे राज्यों में भेज सकते हैं। १९५८ से निदेशालय में एक विशेष विभाग, केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत रिक्त स्थानों की पूर्ति करने और यदि किसी विभाग में आवश्यकता से अधिक कर्मचारी हों तो उनकी घम्य रोजगारों में लगा देने का प्रयत्न करने हेतु, खोल दिया गया है। नवम्बर १९५९ से घरेलू भीकरों के लिए भी एक विशेष रोजगार दफ्तर देहली में स्थापित कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त ग्रामीण क्षेत्रों में रोजगार के लिए हल्कुक व्यक्तियों की सुविधा के लिए कई रोजगार 'सूचना व सहायता ब्यूरो' खोले गये हैं। अगस्त १९६४ में, पूर्वी पाकिस्तान से आये विस्थापितों की सहायता के लिए एक केन्द्रीय समन्वय अनुभाग तथा समिति की स्थापना की गई थी। रोजगार दफ्तरों के अन्य कार्य निम्नलिखित हैं—रोजगार विषयक जानकारी एकत्रित करना, विभिन्न प्रायोजनाओं में से निकले हुए कर्मचारियों को पुनः रोजगार दिलाना, मानव-शक्ति का अध्ययन व सर्वेक्षण करना, व्यावसायिक अनुसन्धान और विश्लेषण करना, जीवनवृत्ति सम्बन्धी पुस्तिकाएँ व किताबों का प्रकाशन करना, व्यावसायिक पथ निर्देशन करना तथा विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाना, आदि। १९५९ में एक अधिनियम भी पारित किया गया जो १ मई १९६० से लागू कर दिया गया है। इसको 'रोजगार दफ्तर (रिक्त स्थानों की अनिवार्य सूचना) अधिनियम' [Employment Exchanges (Compulsory Notification of Vacancies) Act] कहते हैं। इस अधिनियम के अन्तर्गत अब मालिकों के लिए अनिवार्य हो गया है कि वे विशेष रिक्त स्थानों की सूचना रोजगार दफ्तरों को दें और नियमित रूप से अपने कर्मचारियों की सूचना भी समय-समय

पर प्रस्तुत करते रहे। १९६५ के अन्त में रोजगार दफतरो की संख्या ३७६ थी और इनके अतिरिक्त ३६ विश्वविद्यालय रोजगार सूचना व निर्देशन ब्यूरो, ७ खान रोजगार कार्यालय, १० प्रायोजना रोजगार कार्यालय और शरीर से अपंग लोगों के लिए ८ विशेष रोजगार दफतरे थे। दिसम्बर १९६६ के अन्त में, रोजगार दफतरो की संख्या बढ़कर ३९६ और विश्वविद्यालय ब्यूरो की ३७ हो गई। उत्तर प्रदेश में, रोजगार दफतरो की संख्या ५८ थी। इसके अतिरिक्त, दिसम्बर १९६५ के अन्त में ग्रामीण क्षेत्रों के लिये २३९ रोजगार सूचना तथा सहायता ब्यूरो भी स्थापित थे।

**श्रमिकों की प्रशिक्षण व्यवस्था (Training of Workers)**

श्रमिकों के लिए विभिन्न व्यवसायों का प्रशिक्षण अति आवश्यक है। एक सुप्रशिक्षित एवं कुशल श्रमिक वर्ग का निर्माण किये बिना देश में एक दृढ़ औद्योगिक आधार का निर्माण नहीं किया जा सकता। फिर, पंचवर्षीय योजनाओं में बहुविध औद्योगिक विस्तार की जो व्यवस्था की गई है उसकी दृष्टि से तो इस विचार का और भी महत्व है। ऐसा औद्योगिक विस्तार देश के तीव्र आर्थिक विकास का मूलभार है। अन्य देशों में सरकार द्वारा प्रशिक्षण के अतिरिक्त मजदूर संघों तथा मालिक संघों आदि के द्वारा भी प्रशिक्षण व्यवस्था है। भारत में प्रशिक्षण का भार केवल सरकार पर ही पड़ा है क्योंकि मजदूर संघों की ऐसी अवस्था नहीं है कि वे प्रशिक्षण योजनाओं को नियमित रूप से चला सकें। मालिकों ने भी केवल कुछ संगठित उद्योग-धंधों को छोड़कर, इस ओर कम ही ध्यान दिया है। भारत में प्रथम प्रशिक्षण योजना वही थी जो कि द्वितीय युद्ध के समय रोजगार दफतरो के द्वारा नवनीतीन कारीगरों की पूर्ति के लिये आरम्भ की गई थी। युद्ध की समाप्ति के बाद यह योजना खानू रही और इसके अन्तर्गत भूतपूर्व सैनिकों तथा विस्थापितों को विभिन्न कलाओं तथा व्यवसायों का प्रशिक्षण दिया जाता था। १९५० में इस योजना को समाप्त कर दिया गया और इसके स्थान पर मार्च १९५० में एक व्यापक योजना, जिसको वयस्क लोगों के प्रशिक्षण की योजना कहा गया, आरम्भ की गई। इस योजना का भी १९५४ में पुनर्गठन किया गया और अब "शिल्पियों के प्रशिक्षण की योजना" (Craftsmen Training Scheme) के नाम से यह योजना चल रही है। आरम्भ में इसमें दस हजार व्यक्तियों के लिए जगह थी। प्रथम योजना के ये स्थान १०,५३४ हो गए। द्वितीय योजना की अवधि में २६,००० अतिरिक्त स्थानों की व्यवस्था की जानी थी, बाद में यह लक्ष्य बढ़ाकर ३०,००० कर दिया गया था। द्वितीय योजना के अन्त में, १६६ औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थाएँ थी जिनमें ४२,६८५ व्यक्तियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था थी। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में १५६ और संस्थाएँ स्थापित करने का कार्यक्रम बनाया गया है और ५८ हजार और व्यक्तियों के लिये प्रशिक्षण की व्यवस्था कर दी जायेगी। इस प्रकार एक लाख शिल्पियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था हो जायेगी तथा प्रशिक्षण संस्थाओं की संख्या ३२२ हो जायेगी। तृतीय योजना के



अन्त में, इन स्थानों की संख्या १,१६,५७० हो गई। चौथी योजना में यह संख्या २,१३,००० करने का प्रस्ताव है। इस योजना के अन्तर्गत, प्रवेश सभी के लिए खुला है और १६ से २५ वर्ष तक की आयु के लोगों को ३० इंजीनियरिंग तथा २२ गैर-इंजीनियरिंग व्यवसायों में निःशुल्क प्रशिक्षण दिया जाता है। इसके पाठ्य-विषय को उद्योग-घंटों की आवश्यकताओं के अनुसार बनाया गया है और जो व्यक्ति प्रशिक्षण समाप्त कर लेते हैं, उनको एक शिल्पी प्रमाणपत्र दे दिया जाता है। इस प्रमाणपत्र को अनेक राज्य सरकारों ने मान्यता प्रदान की है। एक "राष्ट्रीय व्यवसाय प्रमाणपत्र बोर्ड" की भी स्थापना की गई है जो परीक्षाओं का संचालन करता है और डिप्लोमा प्रदान करता है। तकनीकी व्यवसायों में प्रशिक्षण की अवधि दो वर्ष तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण की अवधि एक वर्ष है। इस योजना का उद्देश्य यही है कि उद्योग-घंटों के लिये निपुण कारीगर मिलते रहे और शिक्षित लोगों में बेकारी कम हो तथा उत्पादन की मात्रा व गुण में वृद्धि हो। मई १९५७ में प्रशिक्षण नीति-निर्धारण में परामर्श देने के लिये तथा स्तरों में एकता लाने के लिए एक व्यावसायिक प्रशिक्षण सम्बन्धी राष्ट्रीय परिषद् की स्थापना की गई।

दूसरी पंचवर्षीय आयोजना काल में कुछ अन्य योजनाएँ भी चालू की गईं। एक तो शिक्षुता प्रशिक्षण योजना (Apprenticeship Training Scheme) है जिसके अन्तर्गत ७,०५० व्यक्तियों को प्रशिक्षण देने का कार्यक्रम था। दूसरी सांजना श्रमिकों के लिए सन्ध्या कक्षाओं के केन्द्र खोलने की भी (Evening Classes for Industrial Workers), जिसके अन्तर्गत ३,०५० व्यक्तियों को शिक्षा देने का कार्यक्रम था। तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में शिक्षुता प्रशिक्षण योजना के लिये १४,००० स्थान और सन्ध्या कक्षा योजना के लिये १५,००० स्थान बनाने का कार्यक्रम है। शिक्षुता प्रशिक्षण योजना को अनिवार्य रूप दिया जा रहा है और इस हेतु १९६१ में शिक्षुता अधिनियम (Apprenticeship Act) पारित किया गया जिसको मार्च १९६२ से लागू कर दिया गया है। इस अधिनियम के अन्तर्गत शिक्षार्थियों के लिये कार्य व रोजगार की दशाओं, प्रशिक्षण अवधि, शिक्षुता सविदा, प्रशिक्षण कार्यक्रम आदि को निर्धारित करने तथा उनको दिये हुए स्तर पर लाने के लिए उपबन्ध हैं। सरकार को इस बात की सलाह देने के लिये कि किन व्यवसायों में प्रशिक्षण दिया जाय, एक केन्द्रीय शिक्षुता परिषद् (Apprenticeship Council) बनाई गई है। तृतीय योजना के अन्त में, औद्योगिक संस्थानों में २६,००० शिक्षार्थी प्रशिक्षण प्राप्त कर रहे थे। यह प्रस्ताव था कि चौथी योजना की अवधि में इस शिक्षुता-कार्यक्रम का विस्तार अन्य उद्योगों में भी किया जाए और शिक्षार्थियों की संख्या में तिगुनी वृद्धि की जाए। शिक्षित बेरोजगारों को व्यावसायिक प्रबन्ध, सामुदायिक संगठन तथा सहकारिता आदि का प्रशिक्षण देने की भी एक योजना बनाई गई जिसके लिए

अनेक स्थानों पर शिक्षित बेरोजगारों के लिए कार्य व अनुस्थापन केंद्र (Work and Orientation Centres) खोले गये। जनवरी १९६२ में ऐसे केंद्रों की संख्या १४ थी, परन्तु १ फरवरी १९६२ से यह योजना समाप्त कर दी गई और इस योजना के ११२४ प्रशिक्षण स्थान (Seats) शिल्पी प्रशिक्षण योजना में मिला दिए गये। दिसम्बर १९६६ में ३५४ शिल्पी प्रशिक्षण संस्थाएँ (Craftsmen Training Institutes) थी, १३०,२६१ व्यक्ति (३८७६ पुरुष और ६३४ स्त्रियाँ और इजीनियरिंग व्यवसायों में तथा १,२५,७५१ व्यक्ति इजीनियरिंग व्यवसायों में) प्रशिक्षण प्राप्त कर रहे थे। औद्योगिक श्रमिकों के लिए अशकालिक कक्षाओं (part time classes) का आयोजन करने वाले केंद्रों की संख्या ३४ थी जिनमें २६६५ श्रमिकों को शिक्षा दी जा रही थी।

इसके अतिरिक्त 'प्रशिक्षकों' के प्रशिक्षण हेतु कई केन्द्रीय संस्थायें (Central Training Institutes for Training Instructors) हैं। पहली संस्था की स्थापना १९४८ में मध्य प्रदेश में कोनी विलासपुर में हुई थी। इसमें २५८ व्यक्तियों को प्रशिक्षण देने का स्थान था। एक और संस्था १९५८ में इसी उद्देश्य से पूना के पास औंध में स्थापित की गई जिसमें १४४ व्यक्तियों को प्रशिक्षण देने का स्थान था। मार्च १९६१ के अन्त तक इन संस्थाओं में ३८,०६६ प्रशिक्षकों तथा पयवेक्षकों को पूर्ण प्रशिक्षण प्रदान किया। कोनी-विलासपुर की संस्था को १९६१ में बलकला में और औंध की संस्था को १९६२ में बम्बई में स्थापित कर दिया गया। जनवरी १९६१ में कानपुर में भी एक संस्था स्थापित कर दी गई है जिसमें १५२ प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण दिया जायगा। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अन्त तक इन ३ संस्थाओं की प्रशिक्षण क्षमता ५१२ व्यक्तियों की थी। तीसरी पंचवर्षीय आयोजना के अन्त तक यह क्षमता ६७६ तक बढ़ाने का कार्यक्रम है तथा ७,८०० अन्य प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण देने का कार्यक्रम है। तृतीय योजना के अन्त में, कलकत्ता, बम्बई, कानपुर, मद्रास, हैदराबाद लुधियाना तथा नई दिल्ली में प्रशिक्षकों को ट्रेनिंग देने की ७ केन्द्रीय संस्थायें थी जिनमें २३८० जगह थी। चौथी योजना में यह प्रस्ताव है कि इनकी प्रशिक्षण क्षमता ३१०० तक बढ़ा दी जाए और ६००० और प्रशिक्षकों को ट्रेनिंग दी जाय। मार्च १९६६ के अन्त तक इनमें ११२०४ प्रशिक्षकों (instructors) ने ट्रेनिंग प्राप्त की। इलाहाबाद में दिसम्बर १९५४ में एक शौक केंद्र (Hobby Centre) भी खोला गया जिसका उद्देश्य यह है कि विद्यार्थियों को शारीरिक थम की महत्ता का ज्ञान कराया जाय और उनमें तकनीकी तथा व्यावसायिक विषयों के प्रति रुचि उत्पन्न की जाय। इस केंद्र में १९५६ में ११२ विद्यार्थी प्रशिक्षण पा रहे थे। इसके अतिरिक्त अनेक राज्यों ने और रेलवे विभाग ने भी प्रशिक्षण केंद्र तथा औद्योगिक विद्यालय खोल रखे हैं। नई दिल्ली में स्त्रियों के लिए १९५५-५६ से एक औद्योगिक प्रशिक्षण केंद्र की भी स्थापना की गई है। इसमें महिलाओं को बटाई, सिलाई, बटाई और

नुनार्ई के कार्यों में प्रशिक्षण दिया जाता है। गोदी कर्मचारियों तथा नाविकों के लिये भी प्रशिक्षण योजनाये हैं। कुछ औद्योगिक संस्थानों में पर्यवेक्षकों (super-visors) के प्रशिक्षण के लिये भी अग्रगामी योजनायें (pilot programmes) चालू की गई हैं। सामुदायिक विकास तथा सहकारिता मन्त्रालय ने ग्रामीण धारोगरों को उनके व्यवसाय की ट्रेनिंग देने के लिए सामूहिक प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित किये गये। अब इनकी ग्रामीण प्रशिक्षण संस्थाओं के रूप में पुनर्गठित करने का विचार किया जा रहा है।

राष्ट्रीय रोजगार सेवा के विषय में शिवाराव समिति की रिपोर्ट

प्रायोजना प्रायोग के सुझाव पर सरकार ने नवम्बर १९५२ में श्री बी० शिवाराव के उभापतित्व में एक प्रशिक्षण तथा रोजगार सेवा संगठन समिति की नियुक्ति की जिसमें ७ सदस्य थे जिनमें श्रमिकों तथा मालिकों के प्रतिनिधि भी थे। इसका कार्य रोजगार दफ्तरों के संगठन, पद्धति व कार्य आदि की जाँच करना तथा उनमें उपयुक्त परिवर्तनों में विषय में सुझाव देना था। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट २८ अप्रैल १९५४ को सरकार के सम्मुख प्रस्तुत की।

इस समिति ने यह सुझाव दिया कि रोजगार दफ्तरों का उपयुक्त नाम “राष्ट्रीय रोजगार सेवा” होना चाहिये और सिफारिश की कि इन दफ्तरों को स्थायी संस्था का रूप दे देना चाहिये। इस समिति ने ऐसी सरकारी तथा अर्द्ध-सरकारी नौकरियों की संख्या और बढ़ा दी है, जो कि अनिवार्य रूप से रोजगार दफ्तरों द्वारा ही भरी जानी चाहियें, परन्तु यह समिति वर्तमान परिस्थितियों को देखते हुए इस बात के पक्ष में नहीं थी कि रोजगार दफ्तरों द्वारा ही अनिवार्य रूप से भर्ती की जाये। परन्तु निजी मालिकों के लिये यह अनिवार्य कर देने की सिफारिश भी कि वे सभी रिक्त स्थानों की सूचना इस दफ्तर को दें, किन्तु यह बात अस्थायी नौकरियों तथा अनिपुण श्रमिकों की भर्ती के लिये लागू नहीं की गई।

इस रिपोर्ट का एक अन्य मुख्य सुझाव यह था कि इन दफ्तरों का दैनिक प्रशासन राज्यों को सौंप दिया जाये और केवल नीति-निर्धारण, स्तर-निर्धारण और दफ्तरों के समन्वय तथा उनके कार्य की देख-रेख का उत्तरदायित्व केन्द्रीय सरकार पर रहे। नये दफ्तर खोलने अथवा किसी दफ्तर को बन्द करने के लिये भी केन्द्रीय सरकार की पूर्वानुमति अवश्य ली जाये। इन दफ्तरों के खर्च का ६०% भार केन्द्रीय सरकार पर होगा।

रिपोर्ट में एक अन्य महत्वपूर्ण सिफारिश यह भी थी कि श्रमिक अपने को रोजगार दफ्तरों में स्वेच्छा से रजिस्टर कराने के लिए स्वतन्त्र हों। मालिकों और रोजगार दूँ देने वालों से रोजगार दफ्तर कोई जुल्म न ले। समिति ने रोजगार दफ्तर के कार्यों को अधिक विस्तृत करने का सुझाव दिया था। उदाहरणतः रोजगार विषयक जानकारी एकत्रित करना, रोजगार के लिये परामर्श देना तथा

व्यावसायिक अनुसंधान, विस्लेषण और परीक्षण करना आदि। इस रिपोर्ट में रोजगार दफ्तरों के संगठन की व्यापक ऐतिहासिक विवेचना, अब तक के किये गये कार्यों की रिपोर्ट तथा इस संगठन के प्रशासन के विषय में सुझाव और कार्य करने की प्रणाली तथा पद्धति की विवेचना भी सम्मिलित है। इस रिपोर्ट में पुनः स्थापन सस्था द्वारा चलाई गई शिल्पियों और प्रशिक्षकों के लिए विभिन्न तकनीकी तथा व्यवसायारमक प्रशिक्षण योजनाओं का भी अवलोकन किया गया है और इनके सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें भी प्रस्तुत की हैं।

इन सिफारिशों को आधार मानकर द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में रोजगार दफ्तरों के पुनर्गठन के लिये अनेक सुझाव उपस्थित किए गये थे, जिनको धब लागू भी कर दिया गया है। जनता में राष्ट्रीय रोजगार सेवा की कार्य-विधि पर काफी असन्तोष रहा है। यद्यपि इनकी आवश्यकता तथा महत्व के बारे में कोई आपत्ति नहीं उठा सकता, परन्तु इन पर व्यव होने वाली घनराशि की दृष्टि में रखने हुए यही कहा गया कि इनसे अधिक लाभ नहीं हुआ था। इसलिए इस विषय में जाँच करना प्रति आवश्यक था और आयोजना आयोग ने भी इसकी सिफारिश की थी।

यहाँ यह भी उल्लेख करना अनुचित न होगा कि कुछ लोगों का विचार है कि रोजगार दफ्तरों के नियन्त्रण का विकेन्द्रीकरण करना अधिक लाभदायक सिद्ध न हो क्योंकि इससे राज्य सरकारों का दृष्टिकोण बहुत सकुचित हो जाने का भय है और हो सकता है कि वे अपनी आयोजनाओं में कार्य करने वाले थमिकों को अन्य राज्यों से न बुलायें। इस प्रकार श्रम की गतिशीलता पर बुरा प्रभाव पड़ेगा जबकि रोजगार दफ्तरों से यह आशा की जाती है कि वह इस गतिशीलता में वृद्धि करेंगे। शिवाराव समिति ने यह भी कहा था कि रोजगार दफ्तरों के लिये यह अनिवार्य नहीं होना चाहिये कि वे अनिपुण थमिकों को भी रजिस्टर करें। इस सुझाव का कारण सम्भवतः यह प्रतीत होता है कि ऐसा करने से रोजगार दफ्तरों का कार्य बढ जायगा और कार्य सुचारु रूप से नहीं चल सकेगा। परन्तु हम इस सुझाव से सहमत नहीं हैं क्योंकि बिना अनिपुण थमिकों को रजिस्टर किये देश की मानव-शक्ति का ठीक अनुमान नहीं लगाया जा सकता।

### राष्ट्रीय रोजगार सेवा के कार्यों का मूल्यांकन

बहुधा ऐसा देखा गया है कि रोजगार दफ्तर अपने अस्तित्व को प्रमाणित करने के लिए अपने कर्मचारियों को कारखानों के फाटकों पर भेज देते हैं और वे वहीं पर भर्ती किये गये थमिकों को रजिस्टर कर लेते हैं और फिर अपने आकड़ों में यह दिखा देते हैं कि दफ्तर ने इसने अधिक थमिकों को कार्य पर लगाया है। बहुधा ऐसा भी देखा गया है कि अनेक मासिक तथा सरकारी पदाधिकारी भी किसी विशेष व्यक्ति की या तो पूर्वे नियुक्ति कर देते हैं या नियुक्त करने का निश्चय कर लेते हैं और तब उसे अपने को रोजगार दफ्तर में रजिस्टर कराने को कह देते हैं। यह सब

वाते अनुचित हैं क्योंकि इनसे रोजगार दफ्तरों का वास्तविक उद्देश्य, धर्मात् उपयुक्त स्थानों पर उपयुक्त श्रमिकों की पूर्ति करना—पूरा नहीं होता और भर्ती की दुराश्याँ दूर नहीं होती। रोजगार दफ्तरों को श्रमिकों को नौकरी दिलाने में पूर्ण तटस्थता दिखानी चाहिये, और अनुचित पक्षपात नहीं करना चाहिये। इसके अतिरिक्त यदि रोजगार दफ्तर वास्तव में लाभप्रद सिद्ध होना चाहते हैं तो उनको केवल काम ढूँढने वालों का और नौकरियों का रजिस्टर बना लेने से ही संतुष्ट नहीं हो जाना चाहिये बल्कि उनको श्रमिकों को सलाहाकार के रूप में उन्हें श्रम के बाजार की स्थिति का ज्ञान कराने का उत्तरदायित्व भी लेना चाहिये। उन्हें श्रमिकों को बताना चाहिये कि किन क्षेत्रों में व्यवसाय घट रहे हैं अथवा बढ़ रहे हैं। इसके अतिरिक्त उनको बढ़ते हुए व्यवसायों में श्रमिकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी चाहिये; जिससे पुराने कार्य को छोड़कर नये कार्य लेने में श्रमिकों को बाधा न पड़े। रोजगार दफ्तरों के इस प्रशिक्षण तथा मार्ग-प्रदर्शन की सेवाओं का लाभप्रद उपयोग उस समय हो सकता है जबकि किसी भी उद्योग-धन्धे में विवेकीकरण (Rationalization) किया जाय। यदि विवेकीकरण की योजना के परिणामस्वरूप किसी विशेष उद्योग-धन्धे में कुछ मजदूर नौकरी से असंग्रह कर दिये जाते हैं तो रोजगार दफ्तरों का यह कर्तव्य है कि वे उनको दूसरी नौकरियाँ दिलाने में या उन नौकरियों के लिए आवश्यक प्रशिक्षण देने में सहायक सिद्ध हों। प्रशिक्षण काल में अपने पूर्व मालिकों से इन श्रमिकों को वेतन मिलता रहना चाहिये।

रोजगार दफ्तर एक अन्य दिशा में भी अपनी सेवा का विस्तार कर सकते हैं। कभी-कभी श्रमिकों के पास इतना पैसा नहीं होता कि वे दूरस्थ स्थानों पर नौकरी करने के लिए जा सकें या ऐसी नौकरियों के लिए आवश्यक प्रशिक्षण प्राप्त कर सकें। ऐसी अवस्था में रोजगार दफ्तर आर्थिक रूप से उनकी कुछ सहायता कर सकते हैं। जो भी रुपया इस प्रकार दिया जाये वह बाद में किसी भी नापिस लिया जा सकता है।

इन साधारण रोजगार दफ्तरों के अतिरिक्त कुछ विशेष रोजगार दफ्तर भी खोले जाने चाहिये जिनसे विशेष प्रकार के मजदूर भी लाभ उठा सकें, जैसे—नाविक, गोदी श्रमिक, घरेलू नौकर, बागान तथा खानों में काम करने वाले श्रमिक आदि। इन विशेष प्रकार की संस्थाओं की आवश्यकता इसलिए है कि इन उद्योगों की अपनी प्रत्यक्ष विशेषताएँ हैं, उदाहरणार्थ : नाविक एक बार में केवल निश्चित समय तक के लिये ही नौकर रखे जाते हैं और समुद्री यात्रा समाप्त होते ही उनका नौकरी का सिलसिला टूट जाता है। अतएव एक जहाज पर जितनी बार भी किसी नाविक की नौकरी की अवधि समाप्त होती है, उतनी ही बार उसे रोजगार दफ्तर की सहायता की आवश्यकता होती है। गोदी श्रमिकों की नौकरी अकस्मिक होती है, अतः श्रमिक की सलाह और उद्योग की कार्यकुशलता के लिए स्थायीकरण योजना का लागू होना आवश्यक है। स्थायीकरण (De-casualisation) का तात्पर्य

है भर्ती को नियमित बनाना और रोजगार दफ्तरो के द्वारा नौकरी दिलाना। इसी प्रकार से कोयले की खानों में रोजगार ढूँढने वाले मजदूरों तथा उन कोयले की खानों में जिनकी मजदूरों की आवश्यकता होती है, उनके मध्य रोजगार दफतर एक कड़ी का काम करते हैं। कृपि से सम्बन्धित कोयले की खानों में रोजगार में जो मौममो उतार चढ़ाव होते हैं ये रोजगार दफतर उन्हें दूर करते हैं और इससे भर्ती करने की वर्तमान महंगी प्रणाली भी समाप्त हो जाती है। इन दिशामो में कार्य आरम्भ हो चुका है, परन्तु इन कार्यों का और विस्तार किये जाने की आवश्यकता है।

इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय रोजगार सेवा को सफल बनाने के लिए मालिकों का सहयोग अति आवश्यक है। उनकी चाहिये कि वे बराबर रिक्त स्थानों की सूचना रोजगार दफ्तरो को देते रहे और उनकी पूर्ति भी उन्हीं के द्वारा करवायें। दुर्भाग्यवश मालिकों से इस प्रकार का सहयोग अभी तक प्राप्त नहीं हो सका है और यदि वे इसी प्रकार रोजगार दफतरो से अलग रहकर भर्ती करते रहे तो रोजगार दफतर अपना कार्य सफलतापूर्वक न कर सकेंगे। अब वह समय आ गया है जबकि मालिकों के लिए रोजगार दफतरो को प्रयोग में लाना अनिवार्य हो जाना चाहिये। यदि कुछ मालिक इस विचार की नापसन्द करते हैं तो केवल अपनी अज्ञानता तथा सन्देह प्रवृत्ति के कारण ही। यह हर्ष का विषय है कि मालिकों का एक प्रभावशाली दल इस अनिवार्यता के पक्ष में है, उदाहरणतः अहमदाबाद मिल मालिक संघन ने कपडा मिल-मजदूर खोज समिति १९३८-४० के सम्मुख यह प्रस्ताव रक्खा कि अमिको की भर्ती रोजगार दफतरो द्वारा अनिवार्य होनी चाहिए। यहाँ पर यह उल्लेखनीय है कि सोवियत रूस में इन रोजगार दफतरो द्वारा भर्ती अनिवार्य है।

इस सम्बन्ध में हम डॉ॰ राधाकमल मुकुर्जी के मत से सहमत हैं कि अब जब कि रोजगार दफतर प्रारम्भिक अवस्था पार कर चुके हैं, इनका संगठन एक राष्ट्रीय आधार पर होना चाहिए। भारतीय सरकार को एक रोजगार दफतर अधिनियम बनाना चाहिए जिससे श्रम मन्त्रालय के अन्तर्गत पूरे देश भर में रोजगार दफतरो का एक सुसंगठित जाल सा बिछ सके। योरोप और अमरीका के अनेक देशों में रोजगार दफतर सम्बन्धी व्यापक कानून बनाये गये हैं और इसके फलस्वरूप उन देशों में रोजगार दफतर काफी सीमा तक उन्नति कर गये हैं। कोई कारण नहीं प्रतीत होता कि भारत में भी हम ऐसे कानून क्यों न बनायें। २०,००० से अधिक आबादी वाला प्रदेय नगर में एक रोजगार दफतर होना चाहिये। इसके अतिरिक्त कुछ विशेष उद्योगों और क्षेत्रों में मालिकों के लिए रोजगार दफतरो के द्वारा ही भर्ती अनिवार्य कर दी जानी चाहिए। रोजगार ढूँढने वालों के लिए भी यह अनिवार्य होना चाहिये कि वे रोजगार दफतरो में अपने को रजिस्टर करवायें। भारत सरकार तथा अनेक राज्य सरकारों ने ऐसी आज्ञायें घोषित कर रखी हैं कि सरकारी नौकरियों के रिक्त होने की सूचना रोजगार कार्यालयों को दी जाये और

उनकी पूर्ति भी उन्हीं के द्वारा हो। इस सम्बन्ध में, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, १९५६ में रोजगार दफ्तर (रिक्त स्थानों की अनिवार्य सूचना) अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों के लिये अपने कर्मचारियों की संख्या समय-समय पर बताना और रिक्त स्थानों की सूचना रोजगार दफ्तरों को देना अनिवार्य कर दिया गया है। यह अधिनियम १ मई १९६० से लागू हो गया है।

यह भी उल्लेखनीय है कि प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में आयोजना आयोग ने मानव-शक्ति का पूर्ण प्रयोग करने में रोजगार दफ्तरों के महत्व पर काफी बल दिया था। इसके लिये श्रम-शक्ति सम्बन्धी आँकड़े एकत्रित करना, विभिन्न प्रकार के श्रम की मांग का पूर्ण ज्ञान होना और श्रमिकों को उचित प्रशिक्षण देना अति आवश्यक है। रोजगार दफ्तरों के संगठन तथा कार्य-विधि की जाँच करने की सिफारिश की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप शिवाराव समिति की नियुक्ति हुई थी। उसकी सिफारिशों के अनुसार भारत सरकार ने रोजगार दफ्तरों का प्रशासन १ नवम्बर १९५६ से राज्य सरकारों को दे दिया है। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में रोजगार दफ्तरों को अधिक लाभदायक बनाने के लिये निम्नलिखित सुझाव दिये गये थे —

(१) रोजगार दफ्तरों की संख्या में वृद्धि — आयोजना काल में १२० नये रोजगार दफ्तर खोले जाने की व्यवस्था थी और इस प्रकार १९५६ में इनकी संख्या १३६ से बढ़ाकर १९६१ में २५६ करने का कार्यक्रम था। (२) रोजगार-विषयक अधिक से अधिक जानकारी एकत्रित करना। (३) युवक व्यक्तियों को सलाह देने के लिये एक युवक रोजगार कार्यालय की स्थापना करना। (४) रोजगार दफ्तरों में नौकरी खोजने वालों को सूचना देने तथा उनके मार्ग-प्रदर्शन के लिये एक 'रोजगार सलाह कार्यालय' की स्थापना तथा उसके द्वारा जीवन शक्ति के लिये पुस्तकें तथा अन्य साहित्य का प्रकाशन करना। (५) व्यवसाय सम्बन्धी पारिभाषिक शब्दों का समानीकरण करने के लिये एक व्यापक व्यावसायिक शब्द-कोष बनाने के लिये व्यवसाय सम्बन्धी अनुसंधान तथा विश्लेषण करना। (६) रोजगार दफ्तरों में नौकरी खोजने वालों के लिये व्यवसाय सम्बन्धी परीक्षाओं का प्रबन्ध करना।

प्रशिक्षण के सम्बन्ध में द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में निम्नलिखित सुझाव थे—(१) शिल्पियों की वर्तमान प्रशिक्षण योजनाओं में वृद्धि तथा विस्तार करना। (२) शिल्पियों की एक नियमित रूप से शिक्षुता प्रशिक्षण योजना का चालू करना। (३) मध्य प्रदेश में कोनी विवासपुर में, जो प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण के लिये एक केन्द्रीय संस्था थी, उसकी उन्नति और विस्तार करना तथा एक ऐसी ही संस्था की और स्थापना करना।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में १०० अतिरिक्त रोजगार दफ्तर खोलने का कार्यक्रम है और यह उद्देश्य बनाया गया है कि प्रत्येक जिले में कम से कम ९

रोजगार दफ्तर हो जाय। रोजगार दफ्तरों के कार्यों को विस्तृत करने का भी कार्यक्रम है, विशेषकर रोजगार स्थिति सूचना, ग्रामीण-रोजगार दफ्तर, नवयुवक रोजगार सेवा और परामर्श सम्बन्धी कार्य आदि। प्रशिक्षण के सम्बन्ध में जो तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में कार्यक्रम हैं उनका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। चौथी योजना की रूपरेखा में इन सुविधाओं के और विस्तार का प्रस्ताव है।

इनमें से अधिकतर सुझाव कार्यान्वित हो चुके हैं व कुछ कार्यान्वित किये जा रहे हैं और रोजगार दफ्तरों के कार्यों को विस्तृत कर दिया गया है। सितम्बर १९६६ में ३६६ रोजगार दफ्तर थे। ३२७६३० प्रार्थी पंजीकृत किये गये और ४४५२६१ व्यक्तिओं को रोजगार दिलाया गया। २६२२४६० प्रार्थी रोजगार दफ्तर के चारु रजिस्टर में डेब थे। विश्वविद्यालय रोजगार ग्युरो की सहा ३७ थी। उत्तर प्रदेश में ५८ रोजगार दफ्तर थे। रोजगार दफ्तरों पर लगभग ३७ ६६ लाख रुपया वार्षिक व्यय होता है। रोजगार विषयक जानकारी एकत्रित करने के लिये अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ के एक विशेषज्ञ की देखभाल में १९५६ में देहली में एक अग्रगामी योजना प्रारम्भ हुई जिसके अनुभव के आधार पर यह योजना अन्य राज्यों में भी लागू कर दी गई है। इसे कार्यान्वित करने के लिये अनेक पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जा चुका है। रोजगार विषयक जानकारी कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य यह था कि धर्मिकों के हल, समंजन, व रोजगार के सम्बन्ध में तथा देशों के बदलते रूप आरूप के सम्बन्ध में लगातार आँकड़े एकत्र किये जायें और विभिन्न प्रकार के कर्मचारियों की प्रकृति तथा उनकी कमी का पता भरा जाय। सरकारी, मर्द्ध-सरकारी तथा स्थानीय निकायों के सभी संस्थानों से तथा गैर-सरकारी क्षेत्र में २५ प्रत्येक अधिक व्यक्तियों को काम पर लगाने वाले सभी बड़े संस्थानों से त्रैमासिक सूचनाएँ एकत्रित की जा रही हैं। निजी क्षेत्रों में ५२ रोजगार क्षेत्रों में जानकारी १ जनवरी १९६० से एकत्रित की जाने लगी है। सितम्बर १९६५ के अन्त तक रोजगार विषयक अध्ययन विभिन्न राज्यों के ३०२ क्षेत्रों में प्रारम्भ किये जा चुके थे। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ के अन्तर्गत १९५७ में नई दिल्ली में "रोजगार विषयक जानकारी" और व्यावसायिक मार्ग प्रदर्शन और रोजगार परामर्श पर "एशियाई क्षेत्रीय प्रशिक्षण कोर्स" प्रारम्भ हुआ जिसमें एशिया के अनेक देशों ने भाग लिया, जिनमें भारतवर्ष भी था। अक्टूबर १९६४ में, 'रोजगार जानकारी तथा मानव-शक्ति के उपयोग' विषय पर एक विचार-गोष्ठी का आयोजन किया गया। युवकों को रोजगार सम्बन्धी सलाह देने की योजना भी शुरू हो गई है और ऐसे ६२ केन्द्र खोले जा चुके हैं और तृतीय आयोजना में १०० ऐसे और केन्द्र खोले जाने का कार्यक्रम है। १९६१ तक ६२ जीवनवृत्ति (Career) पुस्तिकाएँ अंग्रेजी में और ७५ हिन्दी में प्रकाशित हो चुकी थी। तीसरी पंचवर्षीय आयोजना अवधि में १०० जीवनवृत्ति पुस्तिकाएँ प्रकाशित करने का कार्यक्रम है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ के एक विशेषज्ञ की देखभाल में १३ वर्षों की व्यवसायिक परिभाषाएँ बन चुकी हैं और अ-व १० वर्षों



पर खोज रही है। देश में मिलने वाले प्रशिक्षण के सम्बन्ध में अनेक पुस्तिकाएँ छापी जा चुकी हैं। रोजगार दफ्तरों में रजिस्टर्ड व्यक्तियों की व्यावसायिक योग्यता जाँचने के लिये एक और योजना भी चानू की गई है जिसे 'व्यावसायिक विशेष वर्णन और समाक्षाप' [Occupational Specification and Interview Aids (O S I A)] का नाम दिया गया है। मानव-शक्ति अध्ययन और रोजगार दफ्तरों के लिए एक कार्य-समिति भी बनाई गई है। एक केन्द्रीय रोजगार समिति की भी स्थापना हुई है जिनमें राज्य सरकारों, मास्त्रिकों, श्रमिकों और संसद् के प्रतिनिधि हैं। रोजगार दफ्तरों को इस बात का भी विशेष उत्तरदायित्व सौंप दिया गया है कि वे पारोरिक रूप में असमर्थ व्यक्तियों को काम दिलाने में सहायता करे और उन्हें ऐसा रोजगार दिलायें जहाँ इनकी असमर्थता से बाधा न पहुँचे। इसके लिए ८ विशेष रोजगार दफ्तर खोले गये हैं। सामुदायिक विकास खण्डों में भी रोजगार सूचना तथा सहायता ब्यूरो विशेष-विशेष स्थानों पर स्थापित कर दिये गये हैं। ये ब्यूरो सूचना एकत्रित करके रोजगार दफ्तरों और ग्रामीण लोकरी खोजने वालों के मध्य एक कड़ी का कार्य करते हैं। दिसम्बर १९६५ के अन्त में इनकी संख्या २३६ थी। राष्ट्रीय प्रायोजनाओं (Projects) में भी ६ रोजगार दफ्तर इस उद्देश्य हेतु स्थापित कर दिये गये हैं कि कार्य की समाप्ति पर श्रमिकों को अन्य स्थानों पर रोजगार दिला सके तथा इन रोजगार दफ्तरों के द्वारा प्रशिक्षित व्यक्ति भी प्राप्त हो सकें। कोयले की खानों में भी ७ विशेष रोजगार दफ्तर स्थापित कर दिये गये हैं।

इन सब बातों से स्पष्ट है कि अनेक प्रारम्भिक कठिनाइयाँ होने पर भी हमारे देश में रोजगार दफ्तरों ने कम सफलता प्राप्त नहीं की है। यदि मास्त्रिक थोड़ा और सहयोग देने लगे और श्रमिक रोजगार दफ्तरों के कार्य तथा सभी के विषय में और अधिक ज्ञान प्राप्त कर सकें तथा पंचवर्षीय आयोजनाओं के सुझावों को पूर्णतया लागू कर दिया जाय और यदि अधिकारी-वर्ग अधिक सहानुभूति और ईमानदारी से कार्य करे तो हमारे रोजगार दफ्तरों का भविष्य और भी अधिक उज्ज्वल होने की सम्भावना है। अन्त में हम पंडित नेहरू के उन शब्दों को दुहरा सकते हैं जो उन्होंने सितम्बर १९४९ में हुए रोजगार सगठन के चौथे वाषिकोत्सव के अध्यक्ष पद से कहे थे, "जिस समय तक समाज का वर्तमान ढाँचा अस्तित्व रखता है, जब तक इसके स्थान पर एक ऐसा ढाँचा नहीं खड़ा हो जाता जिसमें प्रशिक्षण और रोजगार नागरिकों के लिए स्वाभाविक रूप से सुरक्षित हो जायें उस समय तक रोजगार की सेवाओं का रहना श्रम की माँग तथा पूर्ति में सन्तुलन स्थापित करने के लिये आवश्यक है।.....इसलिए इस समस्या को पूर्णरूप से समाप्त करना गलत और अनुचित होगा।"

## अनुपस्थिति, श्रमिकावर्त तथा

### वेतन सहित छुट्टियाँ

ABSENTEEISM, LABOUR TURN OVER  
AND HOLIDAYS WITH PAY

फिरों भी संगठित उद्योग की सफलता श्रमिकों की कार्यकुशलता और अनुभव पर निर्भर है। यद्यपि विद्ये उद्योग में श्रमिकों की अनुपस्थिति और श्रमिकावर्त जितना भी कम हो सके उतना ही वह उस उद्योग की सफलता के लिए लाभदायक है। परन्तु अधिक समय तक न तो इन शब्दों की उचित परिभाषा दी की गई और न स्पष्ट रूप से इनको समझा ही गया। बहुत कम ऐसी औद्योगिक संस्थाएँ थीं जिनमें अनुपस्थिति और श्रमिकावर्त के घाकटों की एकत्रित करने का प्रयत्न किया गया। वे आकड़ भी वार्षिक विश्वव्यापी न थे। पिछले कुछ वर्षों से ही इन आकड़ों को एकत्रित करने की ओर कुछ ध्यान दिया गया है।

### अनुपस्थिति

(Absenteeism)

#### परिभाषा

अनुपस्थिति शब्द की उचित परिभाषा सबसे पहले भारत सरकार के श्रमिक विभाग के एक परिपत्र द्वारा की गई जिसके अनुसार काम पर आने वाले कुल निर्धारित श्रमिकों में से जितने प्रतिशत श्रमिक काम से अनुपस्थित रहते हैं उस अनुपात को ही श्रमिकों की अनुपस्थिति दर कहा जा सकता है। इस प्रकार यह दर ज्ञात करने के लिए ऐसे काम पर आने वाले निर्धारित (Scheduled) श्रमिकों की संख्या तथा वास्तव में उपस्थित श्रमिकों की संख्या मातृग होनी चाहिये। एक श्रमिक को किसी घड़ी के एक ओर जहाँ से उपस्थित हो उसे उपस्थित हो मानना चाहिये। एक श्रमिक तब ही काम करने के लिये निर्धारित समय जायगा जब मासिक के पास श्रमिक के लिए कार्य विद्यमान हो और श्रमिक भी उससे अवगत हो, तथा जब मासिक को कहीं पहुँचे से ही यह ज्ञात न हो कि श्रमिक निर्धारित समय पर उपस्थित न हो सकेगा। निम्नलिखित उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जायगी। एक ऐसा श्रमिक जो निर्धारित विरचित छुट्टी पर है तबको न तो काम

पर आने वाला निर्धारित श्रमिक समझना चाहिए और न ही अनुपस्थित । यही बात मिल-मालिकों के द्वारा जबरी छुट्टी (Lay-off) पर भी लागू होनी है । इसके विपरीत यदि एक श्रमिक नियमित छुट्टी के काल के अतिरिक्त अवकाश की प्रार्थना करता है तो वह उस समय तक काम पर आने वाले निर्धारित श्रमिकों में से अनुपस्थित समझा जायेगा, जब तक वह लौट न आये या उसकी अनुपस्थिति की अवधि इतनी न हो कि उसका नाम सक्रिय श्रमिकों की सूची में से काटा जा सके । ऐसी तिथि के पश्चात् वह श्रमिक न तो काम करने के लिये निर्धारित समझा जायगा और न ही अनुपस्थित । इसी प्रकार से एक ऐसा श्रमिक जो बिना सूचना दिये हुए मौकरो छोड़ देता है उसको निर्धारित कार्य से उस समय तक अनुपस्थित समझना चाहिए जब तक सक्रिय सूची से उसका नाम हटा न दिया जाय । परन्तु जहाँ तक हो सके, वह अवधि एक सप्ताह से अधिक नहीं होनी चाहिये । यदि कोई हड़ताल चल रही है तो हड़ताली श्रमिकों को न तो कार्य करने के लिए निर्धारित समझना चाहिये और न ही अनुपस्थित, क्योंकि हड़ताल द्वारा नष्ट समय के आँकड़े अन्य प्रकार से एकत्रित किये जाते हैं । अनुपस्थिति दर के आँकड़ों की गणना मासिक आधार पर होती है ।

### अनुपस्थिति की व्यापकता (Extent of Absenteeism)

अनुपस्थिति के सम्बन्ध में प्राप्त आँकड़े इतने पर्याप्त नहीं हैं कि उनके आधार पर किनी सामान्य निष्कर्ष पर पहुँचा जा सके । अनुपस्थिति के आँकड़े एकत्रित करने में किसी तैडान्तिक प्रणाली को नहीं अपनाया गया है । संस्थाओं ने आँकड़े एकत्रित करने की जो प्रणालियाँ अपनाई हैं वह भी समान नहीं हैं । केवल कोयले की खानों में अनुपस्थिति के आँकड़े कानूनी रूप से एकत्रित किये जाते हैं । अन्य स्थानों पर अनुपस्थिति के आँकड़े सस्थानों द्वारा स्वयं दी हुई सूची में से ही लिये जाते हैं । यदि कोई संस्था सूची नहीं भेजती है तो उस संस्था के आँकड़े छोड़ दिये जाते हैं । विश्वसनीय आँकड़े एकत्रित करने में एक अन्य कठिनाई यह है कि जैसे ही एक श्रमिक अनुपस्थित होता है वैसे ही एक बदली का श्रमिक उसके स्थान पर रख लिया जाता है और अनुपस्थिति नहीं पर अंकित नहीं की जाती । इस प्रकार से प्राप्त आँकड़ों की सत्यता की पूर्णरूप से स्वीकार नहीं किया जा सकता ।

मुझ काल में भारत सरकार ने एक विशेष फार्म पर अनुपस्थिति के मासिक आँकड़े ऐसे कारखानों से माँगे थे जो इनका हिसाब रखते हों । तब से ऐसे आँकड़ों की सूचना सब संस्थाओं से श्रमिक न्यूरों में प्राप्त होती है जहाँ इन आँकड़ों को एकत्रित किया जाता है । कुछ विशेष उद्योगों के आँकड़े "इण्डियन लेबर जर्नल" में प्रकाशित किये जाते हैं । बड़े-बड़े केन्द्रों के विशेष उद्योगों में अनुपस्थिति के आँकड़ों का हिसाब रखा जाता है । कुछ राज्य सरकारों और खानों के मुख्य निरीक्षक के कार्यालय द्वारा भी यह आँकड़े प्रकाशित किये जाते हैं । कानपुर के कुछ विशेष

उद्योगों में अनुपस्थिति के आंकड़े उत्तरी भारत के मालिक सभ द्वारा भी एकत्रित किये जाते हैं। परन्तु अनुपस्थिति दर निकालते समय इस बात का ध्यान नहीं रखा जाता कि श्रमिक की अनुपस्थिति अधिकृत (Authorised) है अथवा अनधिकृत (Unauthorised) है, अर्थात् श्रमिक किसी प्रकार की छुट्टी लेने के कारण अनुपस्थित है या बगैर किसी छुट्टी के काम पर नहीं आया है। कुछ समय से इस दिशा में कुछ परिवर्तन हुआ है। औद्योगिक आँकड़े अधिनियम (श्रम नियम) [Industrial Statistics Act, (Labour Rules)] के अन्तर्गत अनुपस्थिति के व्यापक आँकड़े एकत्रित और प्रकाशित करना सम्भव हो गया है क्योंकि इस अधिनियम में कारखानों, ट्राम्वे बन्दरगाहों तथा वायान से श्रमिकों की मासिक अनुपस्थिति के आँकड़े अखिल भारतीय आधार पर एकत्रित करने के लिए एक विशेष धारा है।

अक्तूबर १९६६ में सूती कपड़ा मिल उद्योग में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर इस प्रकार थी<sup>१</sup>—बम्बई १६.८, अहमदाबाद ७.९ (औसत १९६४) शोलापुर २५.२, मद्रास १०.२, मदुरा १३.६, कोयमुतूर १२.४, कानपुर १२.५, (औसत १९६५)। अन्य मिल उद्योगों में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर कुछ मुख्य स्थानों पर इस प्रकार थी—ऊनी मिल (धारीवाल) १२.० और (कानपुर) ८.७ (औसत १९६५)। इजीनियरिंग (बम्बई) १५.४ और (५० बंगाल) १४.२। चमड़ा (कानपुर) ६.६ (औसत १९६०)। लोहा तथा इस्पात (बिहार) १२.०। फौजी शस्त्र फैक्टरी (उत्तर प्रदेश) १२.४। सीमेन्ट (बिहार) ११.८। दियासलाई (महाराष्ट्र) ११.०। तार विभाग कार्यशाला (५० बंगाल) १०.६। ट्राम कार्यशाला (बलुक्ता) ६.०।

कोयले की खानों में श्रमिकों की अनुपस्थिति के बारे में श्रम मंत्रालय द्वारा १९४५ की एक जाँच द्वारा ज्ञात हुआ कि हर मौसम में प्रवासिता के अतिरिक्त खान के श्रमिकों में विरोध रूप से खोदने वाले और कोयला सादने वाले श्रमिकों में अनुपस्थिति की काफी शिकायत थी। जाँचों से यह पता चलता है कि खानों के भीतरी घरातल पर काम करने वाले श्रमिक औसत रूप से प्रति सप्ताह ४५ दिन और खानों के ऊपरी घरातल पर काम करने वाले श्रमिक ५५ दिन काम करते थे। खानों के मुख्य निरीक्षक की जाँच पर आधारित आँकड़ा से पता चलता है कि जुलाई १९६५ में कोयले की खानों में श्रमिकों की अनुपस्थिति दर इस प्रकार थी—खानों के भीतरी घरातल पर १३.७, खुले मैदान में १४.४, ऊपरी घरातल पर १०.४, कुल १२.८। पिछले वर्षों में कभी कभी यह अनुपस्थिति की दर २५ से २८ तक पहुँच जाती थी। अब अनुपस्थिति की दर कम होने का कारण संभवतः यह है कि सरकार के १९४७ के सुलह बोर्ड की सिफारिशों के अनुसार बंगाल और बिहार की कोयला खान के श्रमिकों के वार्षिक बोनस का उनकी उपस्थिति से सम्बन्धित कर,

१ For detailed figures see Indian Labour Year Book Labour Journals and Indian Labour Statistics 1967

दिया गया है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक दिन की उपस्थिति पर पाव भर चावल बिना मूल्य इनाम के रूप में दिया जाने लगा है।

हैदराबाद की कोयला खान जाँच समिति (१९४६) के अनुसार हैदराबाद में कोयले की खानों के सभी श्रमिकों की अनुपस्थिति की प्रतिशत दर १९४८ में १२.६ थी तथा कोयला काटने वाले श्रमिकों की ३०.२ थी। खानों के भीतरी धरातल पर काम करने वाले श्रमिकों की साप्ताहिक औसत उपस्थिति ४७ दिन थी। बिहार की अन्नक की खानों के सम्बन्ध में १९४८ के औद्योगिक अधिकरण ने श्रमिकों की बढ़ती हुई अनुपस्थिति दर की ओर सकेन किया था। ऐसा अनुमान था कि एक श्रमिक औसत रूप से एक सप्ताह में ३ या ३½ दिन काम करता है और बर्षा ऋतु में उपस्थिति १०% तक गिर जाती है। सितम्बर १९४८ में अन्नक की खानों में अनुपस्थिति दर इस प्रकार थी—आन्ध्र प्रदेश १५.६, बिहार १६.८ तथा राजस्थान ३१.२। अन्नक की फैक्ट्रियों में यह दर क्रमशः १२.६, १२.७ और २३.४ थी। कोलार की सोने की खानों में अनुपस्थिति की दर जनवरी १९६६ में ८.२ थी।

बागान के आवासित श्रमिकों के नियन्त्रक की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार सितम्बर १९५८ में असम चाय बागान में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर नैमित्तिक (Casual) श्रमिकों में ६.४ और निवासित (Settled) श्रमिकों में १०.८ थी। मैसूर के बागान में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर जनवरी १९६६ में १८.५ थी। १९४७ में श्रमिक ब्यूरो ने भारतीय चाय, कॉफी और रबर के उद्योगों के श्रमिकों के पारिवारिक बजट की जाँच पड़ताल की और उनकी अनुपस्थिति का भी अध्ययन किया। इन जाँच-पड़तालों से यह ज्ञात हुआ कि असम में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर पुरुषों में २२ तथा महिलाओं में ३० थी। बंगाल में पुरुषों में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर ३६ तथा महिलाओं में ३४ तक पहुँच गई थी। दक्षिण भारतीय चाय बागान में पुरुषों व महिलाओं दोनों की अनुपस्थिति की प्रतिशत दर लगभग २२ थी, जबकि कच्चा के बागान में यह उससे अधिक थी। मद्रास और कुर्ग में पुरुषों में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर ३० तथा महिलाओं में ३५ थी और कोचीन में पुरुषों में २१ तथा महिलाओं में २५ थी। रबर के बागान में भी अनुपस्थिति की दर बहुत ऊँची थी। मद्रास में अनुपस्थिति की दर पुरुषों में २४ तथा महिलाओं में ३५ थी और कोचीन में पुरुषों में २७ तथा महिलाओं में ३० पाई गई थी।

केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय द्वारा १९६० में किये गये अध्ययन के अनुसार अनुपस्थिति दर इस प्रकार थी—सूती कपड़ा उद्योग में ७ से १८.५ तक, ऊनी कपड़ा उद्योग में ७.३, इलीनिंग में १२.१, चमड़ा उद्योग में ६.४, सोने की खानों में ६.७, बागान में २०.५ तथा कोयले की खानों में १३.०।

### अनुपस्थिति के प्रभाव

उपरोक्त आँकड़ों से यह पूर्णतया स्पष्ट हो जाता है कि हमारे देश के मण्डित उद्योगों में श्रमिकों की अनुपस्थिति अत्यन्त व्यापक है। इस अनुपस्थिति से

दोहरी हानि होती है। प्रथम तो इससे श्रमिकों को ही स्पष्ट हानि होती है। उपस्थिति में अनियमितता उनकी आय को कम कर देती है क्योंकि "काम नहीं, तो वेतन भी नहीं" ही साधारण नियम है। मालिकों को हानि इससे भी अधिक होती है, क्योंकि अनुपस्थिति से अनुशासन और कार्यकुशलता दोनों को ही क्षति पहुँचनी है और उत्पादन कम हो जाता है। इसके अतिरिक्त अनुपस्थिति से एक अन्य दोष यह उत्पन्न हो जाता है कि मालिकों को या तो सर्वत्र कुछ अतिरिक्त श्रमिकों को रखना पड़ता है, जिससे आकस्मिक आवश्यकता के समय उनकी काम पर लगाया जा सके या फिर अनुपस्थिति के समय उनकी ऐसे श्रमिकों को भर्ती करना पड़ता है जो उनकी तत्काल ही प्राप्त हो जाते हैं, यद्यपि ऐसे श्रमिक साधारणतया कुशल नहीं होते। कुछ और अधिक श्रमिक रखने की इस प्रथा के कारण अनेक दोष व जटिल समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। विशेष रूप से मालिक इन अतिरिक्त या बदली श्रमिकों को काम दिलाने के लिए बहुधा काम पर लवें हुए श्रमिकों को जबरी छुट्टी लेने के लिए बाध्य करते हैं, जिससे श्रमिकों में असन्तोष उत्पन्न हो जाता है और वे यह समझते हैं कि यह अतिरिक्त श्रमिक मालिकों द्वारा केवल इस कारण रक्खे जाते हैं कि हड़ताल आदि के समय में वे इन अतिरिक्त श्रमिकों के द्वारा काम जारी रख कर अपनी सुरक्षा का प्रबंध रखें। इसके विपरीत मालिक यह कहते हैं कि अतिरिक्त श्रमिक रखने के अलावा उनके पास कोई और चारा नहीं है क्योंकि श्रमिकों का अनुपस्थित होना उनके लिए एक गम्भीर समस्या बन जाती है, विशेष रूप से जबकि उद्योग के कुछ विभागों में श्रमिकों की प्रतिदिन की आवश्यकता या पहिले से अनुमान लगा लेना कठिन होता है। अतः अनुपस्थिति मालिकों और श्रमिकों दोनों ही के लिए हानिकारक है। इससे औद्योगिक जीवन के प्रति श्रमिकों में प्रतिक्रिया उत्पन्न होती है।

### अनुपस्थिति के कारण

श्रमिक अनेक कारणों से अनुपस्थित हो जाते हैं, जिनमें से कुछ ही कारण पथार्थ कहे जा सकते हैं। अधिकतर स्थानों में अनुपस्थिति का कारण बहुधा बीमारी ही होती है। श्रमिक अपनी शारीरिक दुबलता तथा गरीब बस्तियों में रहने के कारण हैजा, चेचक, मलेरिया आदि अनेक बीमारियों के शिकार बन जाते हैं जिनके कारण उनकी अपने काम पर से अनुपस्थित होना पड़ता है। इसके अतिरिक्त रात के कार्य में अधिक असुविधाएँ होने के कारण दिन की पारियों की अपेक्षा रात्रि की पारियों में अनुपस्थिति की प्रतिशत दर अधिक होती है। परन्तु अनेक स्थानों पर, जैसे बम्बई की सूती कपड़ा मिलों में पारी में बदली की प्रथा अपना ली गई है, जिससे रात्रि की पारी में अनुपस्थिति की दर कम हो गई है। श्रमिकों की अनुपस्थिति का सबसे महत्वपूर्ण कारण उनकी समय-समय पर देहात जात रहने की प्रवृत्ति है, जिसके बारे में हम श्रमिकों में प्रवासिता का वर्णन करते समय बता चुके हैं। फसल काटने के समय अनुपस्थिति बढ़ जाती है। अनुपस्थिति के अन्य कारण

भौद्योगिक दुर्घटनाएँ, सामाजिक और धार्मिक उत्सव, जुआ खेलना तथा शराब पीना, निवास तथा कार्य की बुरी दशाएँ, भक्तियों का अभाव, कुछ कार्यों का खतरनाक होना, इत्यादि-इत्यादि हैं। महिला श्रमिकों में पुरुषों की अपेक्षा अनुपस्थिति दर अधिक पाई जाती है क्योंकि उन्हें घरेलू कार्य करने पड़ते हैं और गर्भ और प्रसूति की दशा में वे अनुपस्थित हो जाती हैं। २५ वर्ष से कम आयु के और ४० वर्ष से अधिक आयु के व्यक्तियों में तथा ऐसे व्यक्तियों में जो सपरिवार नहीं रहते, अनुपस्थिति दर अधिक पाई जाती है। इसके अतिरिक्त वेतन मिलने के फौरन बाद ही अनुपस्थिति तुलनात्मक रूप से अधिक हो जाती है, क्योंकि श्रमिक वेतन पते ही या तो बहुधा मनोरंजन में समय व्यतीत करना चाहता है, या वह अपने गाँव को अपने परिवार से मिलने तथा उनकी आवश्यकताएँ पूरी करने के लिए चला जाता है। कोयले की खानों में अधिक अनुपस्थिति होने का कारण यह है कि वहाँ काम करने की दशा अनाकर्षक है और अधिक स्वभावतः खानों के भीतर काम नहीं करना चाहते। उनका स्वास्थ्य भी उनको इस ओर अधिक प्रेरित नहीं करता।

अक्तूबर १९६६ में कुछ उद्योगों में विभिन्न कारणों से अनुपस्थिति की दर निम्नलिखित थी—

उद्योग	बीमारी या दुर्घटना	सामाजिक या धार्मिक कारण	अन्य	वेतन सहित	वेतन रहित	योग
लोहा व इस्पात (बिहार)	२६	०६	८८	८१	४२	१२३
अस्त्र-सस्त्र उद्योग (उ० प्र०)	६६	१६	३६	८७	३७	१२४
सीमेण्ट (बिहार)	२८	४१	४७	८५	३१	११६
दियासलाई (महाराष्ट्र)	२७	०६	७६	५४	५८	११२
कपड़ा मिल — (मद्रास)	४८	०७	४७	३८	६४	१०२
(मदुरा)	३५	२६	७२	३१	१०५	१३६
ऊनी कपड़ा मिल (धारीवाल)	३६	२०	६१	६१	७६	१२०

### अनुपस्थिति को दूर या कम करने के उपाय

जहाँ तक अनुपस्थिति को कम करने के लिए सुझावों का प्रश्न है, कम्बई की कपड़ा मिल श्रमिक जाँच समिति के सुझाव सबसे अधिक उपयुक्त हैं और उनसे श्रम अनुसन्धान समिति भी सहमत है। इस समिति के अनुसार अनुपस्थिति को कम करने का प्रभावपूर्ण उपाय यही है कि श्रमिकों के काम करने का वातावरण तथा दशाएँ सुलभकर व स्वास्थ्यप्रद बनाई जायें। उनको पर्याप्त मजदूरी मिले, बीमारी तथा दुर्घटना से बचाव के लिए सामाजिक सुरक्षा का प्रबन्ध हो और विद्याम तथा

स्वास्थ्य के लिए छुट्टियों की व्यवस्था हो। कार्य की सोपित दशाएँ एवं अत्यधिक श्रान्ति (Fatigue) श्रमिकों में स्वाभाविक रूप से विद्रोह की प्रवृत्ति जगा देती है। अतः यदि हम यह चाहते हैं कि श्रमिक स्थायी रूप से एक स्थान पर काम करता रहे तो उसके कार्य करने की तथा रहने की अवस्थाओं में सुधार करना और उसके सत्पुष्ट व प्रसन्न रखना ही सबसे उचित नीति होगी। इसमें कोई सन्देह नहीं कि अनुपस्थिति की समस्या का समाधान करने का सबसे प्रथम व प्रभावशाली उपाय श्रमिकों को वेतन सहित या वेतनरहित छुट्टियाँ देना तथा उन्हें समय समय पर अपनी निजी आवश्यकताओं को पूर्ण करने लिए अवकाश देना है। इस प्रकार से श्रमिकों की अनुपस्थिति नियमित हो जायगी और उनके विरुद्ध अनुशासनीय कार्रवाई करने की आवश्यकता न पड़ेगी। औद्योगिक नगरों में श्रमिकों के रहने के लिए अच्छे मकानों का प्रबन्ध भी उपस्थिति की वृद्धि में काफी सहायक सिद्ध हो सकता है। श्रमिका को समुचित रूप से शिक्षित एवं संगठित करके और उद्योग एवं उसके प्रबन्ध में उनको साझादार बनाकर उनमें उत्तरदायित्व की भावना पैदा की जा सकती है। इससे भी उनकी अनुपस्थिति कम होगी। श्रमिका को काय अधिक करने के लिये प्रोत्साहन देने हेतु बोनस देने की योजना से तथा बोनस का उपभोग से सम्बन्धित करने से भी अनुपस्थिति कम हो जायगी।

### श्रमिकावर्त

(Labour Turn Over)

#### परिभाषा

श्रमिकावर्त तथा अनुपस्थिति में अन्तर है। श्रमिकावर्त तो किसी उद्योग संस्था में कमचारियों का हुए परिवर्तन को कहा जाता है और अनुपस्थिति उस अवस्था को कहा जाता है जब श्रमिक अपना नियमित काम करने के लिए उपस्थित नहीं होता। इस प्रकार श्रमिकावर्त कमचारियों के परिवर्तन की वह दर है जो किसी उद्योग संस्था में एक विशेष समय में पाई जाती है अर्थात् एक समय विषय में जिस सीमा तक पुराने कमचारी किसी संस्था को छोड़ देते हैं और नये कमचारों का आना है उसको श्रमिकावर्त कहते हैं।

#### श्रमिकावर्त का प्रभाव

श्रमिकावर्त रोजगार की अस्थिरता का कारण भी है और उसका परिणाम भी। कुछ सीमा तक तो श्रमिकावर्त अनिवार्य सा हो जाता है जैसे श्रमिकों की भाग न रहने पर श्रमिक काय से हटा दिया जाना है। कुछ श्रमिकावर्त स्वाभाविक भी होता है, जैसे—वृद्धि श्रमिकों के अवकाश ग्रहण कर लेने पर तथा नये श्रमिकों की नियुक्ति होने पर। ऐसा श्रमिकावर्त कुछ सीमा तक उचित कहा जा सकता है। परन्तु इस प्रकार के श्रमिकावर्त की प्रतिशत दर बहुत बड़ी है। अधिस्तरीय श्रमिकावर्त त्याग पत्र देने तथा बर्खास्तगी के कारण होता है। श्रमिकावर्त की ऊँची दर



श्रमिकों की कार्यकुशलता और उत्पादन के परिमाण तथा गुणों की दृष्टि से हानिप्रद है। श्रमिकावर्त के कारण श्रमिक अनेक ऐसे लाभों से वंचित रह जाते हैं, जो निरन्तर एक स्थान पर कार्य करने से उन्हें मिल सकते हैं, जैसे कमबद्ध वेतन वृद्धि, बोनस, प्रॉविडेंट फंड, व छुट्टी इत्यादि। इसके अतिरिक्त भर्ती प्रणाली के दोषपूर्ण होने के कारण उनको बहुधा पुनः नौकरी पाने के लिये कुछ मूल्य भी चुकाना पड़ता है। श्रमिकों के संगठन पर भी श्रमिकावर्त का बुरा प्रभाव पड़ता है, क्योंकि, जब श्रमिक एक उद्योग से दूसरे उद्योग में या एक कारखाने से दूसरे कारखाने में चले जाते हैं तो उनमें एकता कठिन हो जाती है। श्रमिकों को बार-बार काम पर लगाने से कार्यालय में कुछ व्यय भी बढ़ जाता है और जब श्रमिकों को किसी कार्य विशेष के लिए प्रशिक्षण देना होता है तो श्रमिकावर्त के कारण ऐसे प्रशिक्षण का व्यय भी अधिक हो जाता है। श्रमिकावर्त के कारण देश के मानवीय तथा प्राकृतिक साधनों का पूर्णतया उपयोग नहीं हो पाना, यद्यपि श्रमिकावर्त का यह दोष भारत जैसे देश में, जहाँ बेकारी तथा अपूर्ण रोजगार वाले श्रमिकों की संख्या अत्यधिक है, कोई विशेष महत्व नहीं रखता।

**श्रमिकावर्त को मापने में कठिनाइयाँ**

अनुपस्थिति के घाँकड़ों की भाँति ही श्रमिकावर्त के घाँकड़े भी पर्याप्त मात्रा में प्राप्त नहीं हैं। श्रमिकावर्त को ठीक-ठीक जानना और मापना कठिन भी है। यदि इस बात को मान लिया जाए कि किसी संस्था में नौकरियों की संख्या एकधी हो रहेगी तब श्रमिकावर्त को मापने में अधिक कठिनाइयाँ न होंगी क्योंकि तब या तो कुल विपुक्ति दर (Separation Rate) (अर्थात् कितने कर्मचारी एक निश्चित समय में नौकरी छोड़ जाते हैं) को मानकर चल सकते हैं, या कुल निपुक्ति दर (Accession Rate) (अर्थात् कितने कर्मचारियों की एक निश्चित समय में निपुक्ति होती है) को मान सकते हैं; क्योंकि जितने श्रमिक एक संस्था को एक समय में छोड़ते हैं उतने ही श्रमिक साधारणतः उस संस्था में नौकरी पर आ भी जाने चाहियें। कारणों के आधार पर विपुक्ति दर को तीन हिस्सों में बाँटा जा सकता है, जिनको हम त्याग दर, बर्खास्तगी दर, और जवरी छुट्टी दर कह सकते हैं। परन्तु जब व्यवसाय में मंदी और तेजी होती है तब नौकरियों की संख्या भी बदलती रहती है और फिर यह आवश्यक नहीं है कि विपुक्ति दर और निपुक्ति दर एक ही समान हो। ऐसी अवस्था में श्रमिकावर्त की माप कठिन हो जाती है। दूसरी कठिनाई यह है कि जब श्रमिक कुछ दिनों के लिए छुट्टी लेकर अनुपस्थित हो जाते हैं तब तत्काल ही बदली के श्रमिकों से उनके स्थानों की पूर्ति कर दी जाती है। स्थायी श्रमिक न त्यागपत्र देते हैं और न बर्खास्त किये जाते हैं, अपितु वे जवरी छुट्टी पर होते हैं। इस प्रकार श्रमिकावर्त की दर तो काफी ऊँची मान्य होती है परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं होता। तीसरी कठिनाई यह है कि श्रमिकावर्त तथा अनुपस्थिति के पारस्परिक सम्बन्ध को ठीक प्रकार से समझा नहीं जाता।

यदि एक श्रमिक दो या तीन माह छुट्टी पर रहकर वापिस आ जाए तो इस अवधि में उसकी स्थानपूर्ति हो चुकी होती है। अतः श्रमिकावर्त की माप कठिन हो जाती है। एक और बात ध्यान में रखने की यह है कि अगर एक श्रमिक उसी उद्योग-धन्धे में एक कारखाना छोड़कर दूसरे कारखाने में नौकरी करने चला जाता है, तो दोनों कारखानों में श्रमिकावर्त की दर बढ़ जाती है। परन्तु इससे श्रमिक की कर्म-कुशलता पर इतना बुरा प्रभाव नहीं पड़ता।

इन कठिनाइयों के कारण श्रमिकावर्त की अनेक उद्योग-धन्धों में ऊँची दर होने पर भी उसके ठीक-ठीक आँकड़े प्राप्त नहीं हो पाते। फिर भी अनेक समितियों तथा अनुसंधानकर्त्ताओं ने, जो भी आँकड़े मिल सके हैं, एकत्रित किये हैं जिनके आधार पर विभिन्न उद्योग धन्धों में श्रमिकावर्त की सीमा का अनुमान लग सकता है।

### श्रमिकावर्त की व्यापकता

#### (Extent of Labour Turn-over)

रायल श्रम आयोग के अनुसार अधिकतर कारखानों में नए कर्मचारियों की भरती प्रत्येक माह कम से कम २% तक होती है। श्रम अनुसंधान समिति के अनुसार श्रमिकावर्त की मासिक प्रतिशत दर विभिन्न उद्योगों में इस प्रकार थी—सूती कपड़ा ०.६, गन्ने कपड़ा ०.४, सोमेट २.०, काँच २.१, चावल ३.१ तथा सोने की खानें १.६। डॉ० मुकर्जी के अनुसार बंगाल की जूट की मिलों में श्रमिकावर्त की मासिक प्रतिशत दर ६.२६ है। महाराष्ट्र की सूती कपड़ा मिलों में १९६४ में श्रमिकों की औसत नियुक्ति दर प्रति सैकड़ा १.७५ थी तथा औसत विद्युक्ति दर १.४७ थी। व्यापक दृष्टि से देखा जाय तो विभिन्न अर्निडों द्वारा यह ज्ञात होता है कि श्रमिकावर्त की दर महाराष्ट्र की सूती कपड़ा मिलों में मदुरा, कलकत्ता और नागपुर की मिलों की अपेक्षा अधिक है। इसका कारण यह है कि महाराष्ट्र में मिलें अधिक हैं और श्रमिक एक मिल को छोड़कर दूसरी मिल में नौकरा करते रहते हैं। सन् १९६४ में बम्बई में, सूती वस्त्र उद्योग में औसत नियुक्ति दर १.६१ और औसत विद्युक्ति दर १.३१ थी। इजीनियरिंग उद्योग में श्रमिकावर्त की प्रतिशत दर का अनुमान बम्बई में ३.१ तथा मद्रास व बंगाल में १.६ लगाया गया है। काँच के उद्योग में भी श्रमिकावर्त अत्यधिक है क्योंकि वहाँ श्रमिक काफी गतिशील हैं। इसका कारण वहाँ प्रशिक्षित श्रमिकों की कमी है और मासिक प्रशिक्षित श्रमिकों को किसी भी मूल्य पर भरती करने के लिए तैयार रहते हैं। १९५८ में काँच के कारखानों में नौकरी छोड़ने वालों की दर समस्त देश के लिए ३१.४ आती थी तथा उत्तर प्रदेश में यह दर ५६.४ थी। असम के खनिज तेल के उद्योग में १९५५ में श्रमिकावर्त की दर का अनुमान ६.६% तथा कामज की मिस्त्रों में १.७% लगाया गया था। श्रमिकों की भरती की अपनी विशेष प्रणाली होने के कारण बागान के सम्बन्ध में श्रमिकावर्त के पर्याप्त आँकड़े प्राप्त नहीं हैं। इस प्रकार

यह कहा जा सकता है कि यद्यपि श्रमिकावर्त के कोई नियमित आंकड़े एकत्रित नहीं किये जाते हैं और न प्रकाशित होते हैं फिर भी इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारतीय उद्योग-धन्धों में श्रमिकावर्त व्यापक है। परन्तु यह भी भ्रमना पड़ेगा कि श्रमिकावर्त की दर अनुपस्थिति दर से कम है और भारतवर्ष में श्रमिकावर्त अन्य औद्योगिक देशों की अपेक्षा कम है। इसका मुख्य कारण नगरों में अत्यधिक बेरोजगारी और गाँवों में अपूर्ण रोजगार का होना है, जिसके कारण कोई भी व्यक्ति अपना रोजगार, जहाँ तक सम्भव हो, छोड़ना नहीं चाहता।

### श्रमिकावर्त के कारण

श्रमिकावर्त के मुख्य कारण त्यागपत्र देना तथा बर्खास्तगी हैं। त्यागपत्र देने के अनेक कारण हैं, जैसे—कायं करने के वातावरण तथा अवस्थाओं के प्रति असन्तोष, अपर्याप्त मजदूरी, बुरा स्वास्थ्य, बीमारी, वृद्धावस्था, पारिवारिक समस्याएँ तथा कृषि सम्बन्धी कार्यों के लिए गाँव को प्रवास। अनेक उद्योगों, जैसे—खान, बागान, सूती कंगड़ा, जूट तथा छोटे उद्योग-धन्ध, बैरो-चपड़ा, चावल कूटना, प्रभृति आदि, के श्रमिकों का गाँव से सम्बन्ध अब भी काफी महत्वपूर्ण है। श्रमिकों को गाँव जाने के लिये जम्मी छुट्टी प्राप्त नहीं होगी इसलिए फसल काटने व बोने के समय वे त्यागपत्र देकर चले जाते हैं। इसके विपरीत बर्खास्तगी श्रमिकावर्त के कारणों की दृष्टि से इतनी महत्वपूर्ण नहीं है। बर्खास्तगी के कई कारण होते हैं। बर्खास्तगी अधिकतर श्रमिकों के प्रति अनुयासनीय कार्यवाही के कारण होती है, जबकि श्रमिक ठीक प्रकार से काम नहीं करते या आशा-उत्पन्न तथा दुर्न्यवहार करते हैं अथवा हड़तालों में भाग लेते हैं। बर्खास्तगी का एक कारण यह भी है कि ऐसे श्रमिक, जो श्रमिक सघों में रुचि-दिखाते हैं, मालिकों अथवा मध्यस्थों द्वारा किसी न किसी बहाने से सताये व निकाल दिये जाते हैं। कभी-कभी उच्च वेतन पाने वाले पुराने श्रमिकों की सेवामें समान्य कर दी जाती है और अल्प वेतन पाने वाले नये श्रमिक भर्ती कर लिये जाते हैं ताकि वेतन बिल की घनराशि कम हो सके। ग्राम्यायी श्रमिकों में श्रमिकावर्त इसलिये अधिक होती है कि कार्य-समाप्ति पर श्रमिकों को निकास दिया जाता है और जब कार्य फिर आरम्भ होता है तो नए श्रमिकों को भर्ती कर लिया जाता है। बदली श्रमिकों को रखने की प्रणाली के कारण भी श्रमिकावर्त में वृद्धि हो जाती है क्योंकि अनेक बार बदली श्रमिकों को कार्य दिलाने के लिये पुराने श्रमिकों को छुट्टी लेने के लिये बाध्य किया जाता है। लड़ाई के दिनों में श्रमिकावर्त इसलिये अधिक हो गया था कि वेतन वृद्धि के आकार्यण तथा अन्य उद्योगों में प्राप्त भतिरिक्त सुविधाओं के कारण श्रमिकों ने एक कारखाने से दूसरे कारखाने में या एक उद्योग से दूसरे उद्योग में जाना आरम्भ कर दिया था। श्रमिकों को पाने के लिये मालिकों में भी पारस्परिक प्रतिस्पर्धा आ गई थी और अनेक बार एक कारखाने के श्रमिकों को दूसरे कारखाने के मालिक प्रलोभन देकर बुला लेते थे।

## श्रमिकावर्तन को कम करने के उपाय

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है श्रमिकावर्तन अवाञ्छनीय है, क्योंकि इससे कार्य-कुशलता कम होती है और उत्पादन कम हो जाता है। अतः कुछ ऐसे उपाय अपनाए जा सकते हैं जिनसे श्रमिकावर्तन कम हो। इसके लिये एक निश्चित नीति तथा कार्यप्रणाली का अनुसरण आवश्यक है। दुभाग्यवश अधिकांश मालिक अभी तक श्रमिकों से, विशेष रूप से अनिपुण श्रमिकों से, श्रमिकावर्तन को कम होने के लाभों को भली भाँति समझते नहीं हैं। साधारणतया सामानिकाल में अनिपुण श्रमिक काफी संख्या में प्राप्त हो जाते हैं। इस कारण सामानिक कम वेतन पर श्रमिक पाने के लिये एक श्रमिक को निकाल कर दूसरे को भर्ती कर लेते हैं और यदि उन्हें अपनी मजदूरी के बिल में कमी करने का अवसर मिलता है तो श्रमिकावर्तन को अधिक प्रेरणा मिलती है। वह इस बात का अनुभव नहीं करते कि नये श्रमिकों को मशीना और काम के नये तरीकों से अभ्यस्त होने में कुछ समय लगता है और निरन्तर कार्य करने में अनिपुण श्रमिक भी कुछ कुशलता प्राप्त कर लेते हैं जिससे सबका लाभ होता है। यह बात भी ध्यान में योग्य है कि श्रमिकावर्तन की समस्या भर्ती की समस्या से सम्बन्धित है क्योंकि अधिकतर उद्योगों में भर्ती प्रणाली में काफी भ्रष्टाचार तथा रिश्वत प्रचलित है और मध्यस्थ सदा इस बात का प्रयत्न करते हैं कि पूरा कर्मचारी निकाल दिए जायें और नये भर्ती हों जिससे वह अपनी जद बचाने का अवसर मिले। इस प्रकार श्रमिकावर्तन की समस्या काफी हद तक भर्ती की समस्या से ही सम्बन्धित है। इसलिये भर्ती प्रणाली में सुधार करने से श्रमिकावर्तन कम किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक उपाय भी अपनाया जायें जिनसे श्रमिकों की आर्थिक स्थिति में उत्थान हो, उनकी नीकरी सुरक्षित रहे तथा नगरों में ऐसी सुविधाएँ प्राप्त हों जिनसे कि श्रमिक बार बार अपने गाँव न जायें। बंदना नियंत्रण याजना भी वा बम्बई आदि अनेक स्थानों पर लागू हो चुकी है श्रमिकावर्तन को कम कर सकती है। जैसा कि बम्बई का सूती कपड़ा मिल श्रमिकों का मजदूरी में भी सफल किया था, अत्यधिक श्रमिकावर्तन को कम करने का मुख्य उपाय भर्ती की पद्धतियों में उत्थान करना ही है और इसके लिये कुछ विशेष प्रभावपूर्ण व शान्तिकारी उपाय ज्ञान चाहिये जैसे—राजगार दफ्तरी की स्थापना मध्यस्था के अधिकांश पर नियन्त्रण तथा कार्मिक (Personnel) विभाग का उचित संगठन लाभ सहभाजन योजना आदि। एक स्थायी श्रमिक वर्ग की स्थापना के लिये और आर्थिक स्थिति का आवश्यकता है, जैसे—काय की दशाशा में उत्थान श्रम कल्याणकारी कार्य सामाजिक योजना, सर्वजन कृषि तथा श्रमिक मजदूरी आदि। इसके अतिरिक्त श्रम सभा को प्रोत्साहन देना तथा उनकी उत्थान करने में औद्योगिक नगरों में स्थायी श्रमिक वर्ग की स्थापना हो सकती है।

## सवेतन छुट्टियाँ और अवकाश

### छुट्टियों की आवश्यकता तथा महत्व

श्रमिकों तथा मालिकों के पारस्परिक सम्बन्धों को अच्छा बनाने तथा औद्योगिक कार्य कुशलता को स्थिर रखने तथा उसकी वृद्धि के लिए छुट्टियाँ अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। भारतीय उद्योग-धन्धों में अनुपस्थिति तथा श्रमिकावर्तों की प्रतिशत दर अधिक होने का एक कारण यह भी है कि श्रमिकों को पर्याप्त छुट्टियाँ तथा अवकाश मिलने की सुविधा नहीं है। बिहार श्रमिक जाँच समिति ने ठीक ही कहा है कि "पश्चिमी देशों की अपेक्षा भारत में छुट्टियों तथा वेतन सहित अवकाश की आवश्यकता अधिक है, क्योंकि यहाँ जलवायु गर्म है, श्रमिकों का भोजन खराब तथा अपर्याप्त है, पारिस्थितिक दृष्टि से वे दुर्बल हैं और उनके रहने का वातावरण अस्वास्थ्यकर (Insanitary) व घनाकणक है। अधिकांश श्रमिक गाँवों से आते हैं और वहाँ से अपना सम्बन्ध बनाए रखते हैं। अतः जो भी छुट्टियाँ उन्हें मिलती हैं वे उन्हें अपने गाँव में ही बिताने का प्रयत्न करते हैं। इससे न केवल उनके स्वास्थ्य को ही लाभ होता है अपितु, चाहे एक वर्ष में थोड़े ही दिनों के लिये जायें, इससे उनके हृदय में प्रसन्नता का संचार होता है।" रॉयल श्रम आयोग ने यह सिफारिश की थी कि मालिकों को छुट्टियों के महत्व तथा आवश्यकता को स्वीकार करना चाहिए और श्रमिकों को एक निश्चित काल की छुट्टी लेने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए और उन्हें यह आश्वासन देना चाहिए कि बापिस आने पर वे अपने पुराने कार्य को पुनः प्राप्त कर सकेंगे। यदि छुट्टियाँ बिना वेतन या भत्ते के भी दी जायेंगी, तब भी वर्तमान पद्धति में एक बहुत बड़ा सुधार होगा। कानपुर श्रम जाँच समिति तथा बम्बई की कपड़ा मिल श्रमिक जाँच समिति ने भी वेतन सहित छुट्टियों के महत्व पर जोर दिया है। डॉ० राधाकमल मुकर्जी ने भी औद्योगिक श्रमिकों के लिए छुट्टियों के महत्व और आवश्यकता की ओर सकेत करते हुए इसकी विवेकपूर्ण व्यवस्था पर जोर दिया है।

इस प्रकार औद्योगिक श्रमिकों की प्रवासिता को नियमित बनाने के लिये, वर्तमान भर्ती की पद्धति के कुछ दोषों को दूर करने के लिए, अनुपस्थिति तथा श्रमिकावर्त को कम करने के लिये तथा औद्योगिक श्रमिकों की कार्यकुशलता को बढ़ाने और मालिकों से सम्बन्ध अच्छे बनाने के लिए छुट्टियों तथा अवकाश का महत्व वास्तव में बहुत अधिक है। इसके अतिरिक्त यह तो मानना ही पड़ेगा कि श्रमिक भी मानव है, केवल उत्पादन के उपादान मात्र ही नहीं हैं। किसी भी मनुष्य के लिए, बिना छुट्टी या विश्राम के वर्षों तक निरन्तर काम में लगे रहना कठिन है। मनुष्य के जीवन में अनेक ऐसे अवसर आते हैं जब बीमारी, आवश्यक पारिवारिक कार्यों तथा सामाजिक उत्सवों आदि के कारण वह अपने काम पर जाने में असमर्थ होता है। ऐसे अवसरों पर उसे छुट्टी अवश्य मिलनी चाहिए। अतः

वेतन सहित अवकाश देने का आन्दोलन जोर पकड़ चुका है और अनेक औद्योगिक देशों में या तो कानून द्वारा या श्रमजीवियों व मालिकों के पारस्परिक समझौते द्वारा ऐसी छुट्टियों की सुविधा मिल रही है।

भारतीय उद्योगों में छुट्टियाँ और अवकाश

भारत में यद्यपि अनेक उद्योगों में छुट्टियाँ और अवकाश प्रदान किया जाता है परन्तु इन छुट्टियों का महत्व अभी पूर्णरूप से समझा नहीं गया है। छुट्टियाँ व अवकाश देने की रीतियाँ भी विभिन्न उद्योगों में भिन्न भिन्न हैं। अतः इनके बारे में कोई सामान्य निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता। वेतन सहित छुट्टियाँ केवल स्थायी श्रमिकों तथा क्लर्कों और सर्वेक्षण कर्मचारियों को ही दी जाती हैं। साधारण तथा दैनिक वेतन पाने वाले, या कार्य के अनुसार वेतन पाने वाले तथा अस्थायी श्रमिकों को वेतन सहित छुट्टियाँ नहीं मिलती। अधिकतर कारखानों में साधारण रविवार की छुट्टी होती है और पर्वों पर भी छुट्टी प्रदान की जाती है। कुछ संस्थाएँ आकस्मिक तथा विशेषाधिकार छुट्टियाँ (Privilege leave) भी प्रदान करती हैं, परन्तु इस सम्बन्ध में सन्तोषजनक प्रबन्ध नहीं है। फिर भी दक्षिण भारत की मिलें वर्ष में १० से १५ दिन तक की वेतन सहित छुट्टी देने की सहृदयता दिखाती है। नागपुर की एम्प्रेस मिल में जो श्रमिक २० वर्ष तक नौकरी कर लेते हैं १२ दिन की वेतन सहित छुट्टियों के अधिकारी हो जाते हैं। १९४३ से जूट के उद्योग में प्रत्येक श्रमिक को ७ दिन की वेतन सहित छुट्टी मिलती है। बंगाल के अधिकांश रासायनिक उद्योगों में रविवार के अतिरिक्त ११ से २४ दिन तक की सवेतन छुट्टी दी जाती है। बम्बई की सूती कपड़ा मिलें भी अपने कुछ श्रेणियों के श्रमिकों को सवेतन छुट्टियाँ प्रदान करती हैं। इजीनियरिंग उद्योग में भी अधिकांश श्रमिकों को सवेतन छुट्टियाँ मिलती हैं। मद्रास में स्थायी श्रमिकों को २१ दिन की विशेष छुट्टियों का अधिकार है। रेलवे कर्मचारियों को भी आकस्मिक छुट्टियाँ प्रदान की जाती हैं। टाटा की लोहे और इस्पात की कम्पनी में मासिक वेतन पाने वाले श्रमिकों को एक वर्ष की नौकरी पर एक माह की सवेतन छुट्टियाँ मिलती हैं और ऐसे श्रमिकों को, जिनकी मजदूरी दैनिक कार्य के अनुसार निर्धारित होती है परन्तु मजदूरी महीने भर बाद होती है, १४ दिन की सवेतन छुट्टियाँ मिलती हैं। साप्ताहिक मजदूरी पाने वाले श्रमिकों को कोई छुट्टी नहीं मिलती। सोने की खानों में भीतरी घरातल पर काम करने वाले श्रमिकों को २१ दिन की विशेषाधिकार छुट्टी और ऊपरी घरातल पर काम करने वालों को १४ दिन की सवेतन छुट्टी मिलती है। खनिज तेल के उद्योग में दैनिक वेतन पाने वाले श्रमिकों को १४ दिन की सवेतन छुट्टियाँ तथा २० दिन की वेतन-रहित छुट्टियों का अधिकार है। पंजाब में मासिक वेतन पाने वाले श्रमिकों को १५ दिन की सवेतन छुट्टियों के साथ साथ ६ सवेतन घासिक छुट्टियाँ भी मिलती हैं। अन्य स्थानों तथा संस्थाओं में भी छुट्टियों व अवकाश का प्रबन्ध है, परन्तु सवेतन या वेतन-रहित छुट्टियाँ प्रदान करने की

कोई नियन्त्रित रीति नहीं है। विभिन्न संस्थाएँ अपनी सुविधा के अनुसार छुट्टियाँ प्रदान करती हैं और इस हेतु उन्होंने अपने अधिकों की भिन्न-भिन्न श्रेणियाँ बना ली हैं।<sup>1</sup> कुछ मालिक ३० दिन तक वेतनरहित छुट्टियाँ दे देते हैं। डाक्टरी प्रमाण-पत्र उपस्थित करने पर मालिक अपनी इच्छानुसार अधिकों को सवेतन या वेतन-रहित बीमारी की छुट्टी भी प्रदान कर सकते हैं। सवेतन पर्वों की छुट्टियों की संख्या भी विभिन्न प्रदेशों में भिन्न-भिन्न है।

**छुट्टियों और अवकाश सम्बन्धी विधान<sup>2</sup>**

अवकाश और छुट्टियाँ प्रदान करने के लिये देश में कुछ वैधानिक सुविधायें भी हैं। १९३६ में अन्तर्राष्ट्रीय अधिक सम्मेलन ने सवेतन छुट्टियों के सम्बन्ध में एक अभिसमय पास किया था। भारत सरकार द्वारा यह अभिसमय स्वीकार नहीं हुआ और उसने सन् १९३७ में यह घोषित किया कि अभिसमय में उल्लिखित सब संस्थाओं पर इसे लागू करना सम्भव नहीं था। फिर भी फ़ैक्टरी अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले सारे कारखानों में एक साप्ताहिक छुट्टी प्रदान कर दी गई। केन्द्रीय सरकार ने १९४२ में साप्ताहिक छुट्टी के लिए एक अधिनियम (Weekly Holidays Act) बनाया, जिसके अन्तर्गत सभी दुकानों के नौकरों को सप्ताह में एक छुट्टी प्रदान करने की, तथा दुकानों को सप्ताह में एक दिन बन्द करने की व्यवस्था की गई, परन्तु यह अधिनियम राज्यों को इस प्रकार के अधिनियम पास करने की या लागू करने की केवल अनुमति प्रदान करता है। कुछ राज्यों ने ही इस अधिनियम को अपनाया। इसके अतिरिक्त सभी राज्य सरकारों ने दुकान व वाणिज्य सम्बन्धी कर्मचारियों (Shop & Commercial Establishment Employees) के लिये भी कानून बनाये हैं। अनेक राज्यों में समय-समय पर इन अधिनियमों में संशोधन एवं सुधार किये गये हैं। ये अधिनियम दुकानों तथा वाणिज्य संस्थाओं के नौकरों के काम करने के घण्टों, कार्य करने की दशाओं तथा उनके रोजगार का नियमन करते हैं और उनके लिये अवकाश तथा छुट्टियों की भी व्यवस्था करते हैं।

यह सभी अधिनियम सप्ताह में एक दिन की सवेतन छुट्टी की व्यवस्था करते हैं, परन्तु बंगाल का अधिनियम इससे भी एक कदम आगे बढ़ गया है और सप्ताह में डेढ़ दिन की छुट्टी की व्यवस्था करता है। असम के अधिनियम में दुकान पर कार्य करने वालों के लिए तो सप्ताह में १ दिन की छुट्टी तथा अन्य संस्थाओं में डेढ़ दिन की छुट्टी की व्यवस्था है। असम, हैदराबाद और मद्रास के अधिनियम केवल दुकानों को एक दिन के लिये बन्द करने की व्यवस्था करते हैं तथा बम्बई और देहली के अधिनियमों में होटलों और थियेट्रों का जिक्र नहीं है। सभी अधिनियमों में हर प्रकार की छुट्टी की व्यवस्था है। १२ माह की निरन्तर नौकरी के बाद पूरे वेतन सहित विशेषाधिकार छुट्टी (Privilege Leave) की व्यवस्था

2. See Labour Investigation Committee Report pages 120-21.

3. See Labour Year Books.

विभिन्न राज्यों में इस प्रकार है—पश्चिमी बंगाल में १४ दिन, असम में १६ दिन, आन्ध्र, मद्रास व केरल में १२ दिन, उत्तर प्रदेश और दहली में १५ दिन (उत्तर प्रदेश में चौकीदारों के लिये ३० दिन) और मध्य प्रदेश में एक माह, मैसूर, बिहार, उड़ीसा और पंजाब में २० दिन के कार्य पर १ दिन, बिहार एवं मैसूर में बच्चों के लिये १५ दिन के कार्य पर १ दिन, राजस्थान में १२ दिन के कार्य पर १ दिन, तथा गुजरात व महाराष्ट्र में २१ दिन। ऐसी विशेष छुट्टियाँ एकत्रित भी की जा सकती हैं। पूरे बतन सहित आकस्मिक छुट्टियों (Casual Leave) की व्यवस्था इस प्रकार है—असम, उत्तर प्रदेश और पश्चिमी बंगाल में १० दिन, मद्रास, आन्ध्र, केरल और दहली में १२ दिन, मध्य प्रदेश में १४ दिन और पंजाब में ७ दिन। बीमारी की छुट्टियाँ डाक्टरों की प्रमाण-पत्र उपस्थित करने पर ही प्रदान की जाती हैं। इनकी व्यवस्था विभिन्न राज्यों में इस प्रकार है—असम में एक वर्ष की नौकरी के बाद आधे बतन पर एक माह, उत्तर प्रदेश में ६ महीने की नौकरी के बाद पूरे बतन पर १५ दिन, पश्चिमी बंगाल में आधे बतन पर १४ दिन, तथा आन्ध्र, केरल, मद्रास और मैसूर में पूरे बतन पर १२ दिन तथा उड़ीसा में एक वर्ष की नौकरी के पश्चात् १५ दिन। इसके प्रतिरिक्त असम में धार्मिक कार्यों के लिए तीन छुट्टियाँ भी व्यवस्था हैं। उत्तर प्रदेश के अधिनियम में ३ गजेटेड छुट्टियों की व्यवस्था है। आन्ध्र में समस्त गजेटेड छुट्टियाँ प्रदान करने की व्यवस्था है। पंजाब में २ राष्ट्रीय तथा ४ पर्वों की छुट्टियाँ प्रदान करने की व्यवस्था है। दहली में तीन राष्ट्रीय छुट्टियाँ दी जाती हैं।

इसके प्रतिरिक्त सरकार ने एक 'सवेतन छुट्टी अधिनियम' (Holidays with Pay Act) पास किया था जिसको १ जनवरी १९४६ से लागू किया गया था। यह केवल निरन्तर चालू कारखानों पर ही लागू किया गया था। इस अधिनियम के अन्तर्गत अत्यन्त श्रमिकों को जो १२ माह तक किसी कारखाने में निरन्तर काम कर चुका हो, आगामी १२ महीनों में, अगर ब्यस्क हो तो १० दिन की और यदि बालक हो तो १४ दिन की लगातार छुट्टी मिल सकती थी। ऐसी छुट्टियाँ दो वर्ष तक जमा की जा सकती थी। छुट्टी के दिनों में श्रमिकों को पिछले तीन महीनों की दैनिक औसत मजदूरी के हिसाब से वेतन मिलान की व्यवस्था थी। आधा वेतन छुट्टी पर जाने से पहले और दोप वेतन वापिस आने पर दिया जा सकता था।

१९४८ के फ़ैक्ट्री अधिनियम के अन्तर्गत श्रमिकों को छुट्टियों की और भी सुविधायें प्रदान की गई हैं। १२ माह लगातार काम करने के पश्चात् साप्ताहिक छुट्टियों के प्रतिरिक्त प्रत्येक श्रमिक को निम्नलिखित दरो पर सवेतन छुट्टियाँ पाने का अधिकार दिया गया है—ब्यस्क—प्रत्येक २० दिन के काम पर एक दिन की छुट्टी, परन्तु कम से कम १० दिन की छुट्टी, बच्चे—१५ दिन के काम पर एक दिन की छुट्टी, परन्तु कम से कम १४ दिन की छुट्टी। इस प्रकार छुट्टियों की व्यवस्था



श्रमिकों के काम करने की अवधि के साथ सम्बन्धित है। १९४८ के फ़ैक्टरी अधिनियम में श्रमिकों को छुट्टियाँ प्रदान करने से पहले जो १२ माह की निरन्तर नौकरी की अवधि रही थी उसका निर्णय करने में कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ा। इस कारण इस अधिनियम में १९५४ में संशोधन किया गया। इसके अन्तर्गत अब छुट्टी लेने से पहले की नौकरी की अवधि को एक कैलेण्डर वर्ष में २४० दिन कर दिया गया है। उन तमाम दिनों को जबकि श्रमिक जबरी छुट्टी, प्रसूतिकाल की छुट्टी अथवा गत वर्ष के कार्य के अनुसार उपाजित छुट्टी पर हो, ऐसे दिन माने जाते हैं जब श्रमिक कार्य करता हो, परन्तु श्रमिकों को ऐसे दिनों के आधार पर छुट्टी लेने का अधिकार न होगा। जो श्रमिक १ जनवरी के बाद नौकरी आरम्भ करेंगे, उनको भी छुट्टी प्राप्त करने का अधिकार होगा, यदि वे वर्ष के शेष दो तिहाई दिनों में कार्य कर लेंगे। यदि किसी श्रमिक को उपाजित छुट्टी लेने के पहले ही निकाल दिया जाता है तो मालिकों को उपरोक्त दर से छुट्टी के दिनों का वेतन देना पड़ेगा चाहे उसके कार्य की अवधि कितनी ही रही हो। यह छुट्टी अन्य छुट्टियों के अतिरिक्त प्रदान की जाती है, तथा एक वर्ष में तीन किस्तों से अधिक में यह छुट्टी नहीं ली जा सकती।

खानों के श्रमिकों को भी अब ऐसी ही सुविधायें प्रदान कर दी गई हैं। १९५२ के भारतीय खान अधिनियम (१९५६ में जिसमें संशोधन हुआ) के अन्तर्गत, प्रत्येक श्रमिक को, एक साप्ताहिक छुट्टी के अतिरिक्त, एक कैलेण्डर वर्ष की नौकरी के पश्चात् (जिसका तात्पर्य खान के भीतर काम करने वालों के लिए १६० दिन की हाजिरी तथा खान के ऊपर कार्य करने वालों के लिए २४० दिन की हाजिरी है) — निम्नलिखित दर से पूरे वेतन सहित छुट्टी पाने का अधिकार है—खान के भीतर कार्य करने वालों के लिये प्रत्येक १६ दिन के कार्य पर एक दिन की छुट्टी तथा अन्य श्रेणी के श्रमिकों के लिए प्रत्येक २० दिन के कार्य पर एक दिन की छुट्टी। जो श्रमिक १ जनवरी के बाद नौकरी पाते हैं, उनको भी इसी दर से छुट्टी पाने का अधिकार है, यदि वर्ष के शेष दिनों में वे खान के भीतर कार्य करने वालों की आधे दिनों की हाजिरी हो और अन्य श्रमिकों की दो-तिहाई दिनों की हाजिरी हो। उन तमाम दिनों को जबकि श्रमिक जबरी छुट्टी, प्रसूति काल की छुट्टी, अथवा गत वर्ष के कार्य के अनुसार उपाजित छुट्टी पर हो, ऐसा दिन माना जाता है जब श्रमिक कार्य करता हो। छुट्टियों की ३० दिनों तक एकत्रित किया जा सकता है। छुट्टियों के दिनों के लिये मजदूरी की दर पिछले एक माह में दैनिक औसत मजदूरी की दर के बराबर होगी, परन्तु इस औसत मजदूरी में समयोपरी मजदूरी और बोनस सम्मिलित नहीं किये जायेंगे।

१९५१ के वायान श्रम अधिनियम के अन्तर्गत प्रत्येक श्रमिक को निम्नलिखित दर से वार्षिक सवेतन छुट्टी देने की व्यवस्था है—(क) वयस्क के लिये २० दिन के कार्य पर १ दिन की छुट्टी; (ख) बच्चों तथा किशोरावस्था वालों के लिये १५ दिन

के कार्य पर १ दिन की छुट्टी। श्रमिकों को ३० दिन तक छुट्टी एकत्रित करने का अधिकार है। राज्य सरकारें श्रमिकों की साप्ताहिक छुट्टी के बारे में तथा उस दिन काम करने पर वेतन के बारे में नियम बना सकती हैं। १९६० में एक संशोधन के अन्तर्गत अब छुट्टियों के दिनों की मजदूरी की दर इस प्रकार है—समयानुसार वेतन पाने वाले के लिए दैनिक मजदूरी तथा अन्य श्रमिकों के लिए पिछले एक कैलेंडर वर्ष की औसत मजदूरी।

इसी प्रकार, सन् १९६१ के मोटर परिवहन कर्मचारी अधिनियम में भी निम्नलिखित दर से संवेतन वापिस छुट्टी देने की व्यवस्था है—वर्ष के लिये २४० दिन काम करने के बाद प्रत्येक २० दिन के कार्य पर एक दिन की छुट्टी और किसानों को प्रत्येक १५ दिन के काम पर १ दिन की छुट्टी। श्रमिकों को ३० दिन तक छुट्टी एकत्रित करने का अधिकार है।

१९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम के अनुसार प्रत्येक मालिक को यह स्पष्ट कर देना चाहिये कि वह श्रमिकों को कितनी वेतन सहित या वतन रहित छुट्टियाँ देगा और छुट्टियाँ किस प्रकार दी जायेंगी।

उत्तर प्रदेश में चीनी मिलों के श्रमिकों के सम्बन्ध में नवम्बर १९५७ में एक विरोध नियम बनाया गया जिसके अनुसार, फँकटरी अधिनियम के अतिरिक्त, छुट्टी, वेतन आदि के सम्बन्ध में निम्नलिखित व्यवस्था की गई है—स्थायी श्रमिक—साल में प्राक्स्मिक छुट्टी ६ दिन, बीमारी की छुट्टी १० दिन, मौसमी श्रमिक—मिलों में चीनी बनाने के मौसम में हर महीने पर साध दिन की प्राक्स्मिक छुट्टी तथा आधे दिन की बीमारी की छुट्टी। यदि किसी माह में १५ दिन से अधिक कार्य हो तो वह पूरा माह समझा जायगा।

१९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में पर्वों की छुट्टियों की व्यवस्था कर दी गई है। १९५० में इनकी संख्या साल में १७ दिन निश्चित की गई जा १९५३ में बढ़ाकर १८ कर दी गई। नवम्बर १९५५ में यह १८ दिन की पर्वों की छुट्टियाँ चीनी मिलों पर भी लागू कर दी गईं। अगस्त १९६१ में उत्तर प्रदेश में एक और अधिनियम पास हुआ जिसको औद्योगिक संस्था (राष्ट्रीय छुट्टियाँ) अधिनियम [Industrial Establishments (National Holidays) Act] कहते हैं। इसके अन्तर्गत औद्योगिक श्रमिकों की गणराज्य दिवस, स्वतन्त्रता दिवस तथा गांधी जयन्ती पर संवेतन छुट्टी प्रदान करने की व्यवस्था है।

**वर्तमान स्थिति**

इन वैधानिक उपबन्धों के होते हुए भी छुट्टियाँ तथा अवकाश देने की व्यवस्था सन्तोषजनक नहीं है। स्वयं अधिनियमों में ही कुछ सुधार सम्भव है, जैसे कि अधिनियम सब कारखानों पर लागू होना चाहिये, छुट्टियों को एकत्रित करने की अवधि भी दो वर्ष से अधिक नहीं चाहिये, यह अवधि पाँच वर्ष की हो सकती है, इस बात की सुविधा भी होनी चाहिये कि श्रमिक अपनी संवेतन छुट्टियों की

अवधि को वेतन रहित छुट्टियाँ लेकर आगे बढ़ा सकें। इस प्रकार यदि आवश्यक हो तो अधिभूत (Due) छुट्टियों से दुगुनी छुट्टियाँ तक भी ले सकें। ऐसा भी देखा गया है कि व्यवहार में अधिनियम की धाराओं का न ठीक से पालन होता है और न उनको ठीक से लागू किया जाता है। अधिकतर कारखानों में “काम नहीं, तो वेतन भी नहीं” का सिद्धान्त ही अपनाया जाता है, और क्योंकि भारतीय श्रमिक निर्धन होता है और एक काफी बड़े परिवार का भार उस पर होता है, अतः साधारणतः वह उस समय तक वेतन रहित छुट्टी नहीं लेना चाहता जब तक यह उसके लिए बहुत ही आवश्यक न हो जाये। केबल यही नहीं, वह कभी-कभी छुट्टियों में भी काम करना चाहता है। ऐसा प्रायः मौसमी व अनिश्चित कारखानों में देखा जाता है। मालिक भी श्रमिकों से मिलकर छुट्टी वाले दिन कारखाना खुला रखते हैं। यह इस बात से स्पष्ट हो जाता है कि कहीं-कहीं हाजिरी के रजिस्टर में तो श्रमिक साप्ताहिक छुट्टी के दिन अनुपस्थित दिखाया गया होता है परन्तु वेतन की बही पर साप्ताहिक के सातों दिनों का भुगतान मिलता है। अबकाश और छुट्टियाँ भी श्रमिक को उसके अधिकार के रूप में नहीं अपितु मालिक की विशेष कृपा के रूप में प्रदान की जाती हैं। परिणामस्वरूप अत्यन्त पक्षपात तथा असमान व्यवहार होता है और बहुधा श्रमिक संघ के कार्यकर्ताओं को इस विषय में दण्डित किया जाता है। बीमारों की छुट्टी के लिये कारखाने के डाक्टर का प्रमाण-पत्र उपस्थित करना पड़ता है, परन्तु वे सदैव पक्षपात रहित नहीं होते और बहुधा अवैध घूस भी लेते हैं। अतः अधिनियमों की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वे किस प्रकार कार्यान्वित किये जा रहे हैं और यह तभी सम्भव है जब पर्याप्त निरीक्षण और मालिकों का पूर्ण सहयोग प्राप्त हो। अनेक राज्यों में ऐसा देखा गया है कि अधिनियमों की धाराओं को ठीक से नहीं लागू किया जाता। यदि मालिकों को अपने श्रमिकों में एक संतोष की भावना पैदा करनी है और उनकी कार्य-क्षमता बढ़ानी है तो उन्हें सवेतन छुट्टियों का मूल्य तथा उनकी महत्ता को बली-भाति अनुभव करना चाहिये।

### छुट्टियों की न्यूनतम संख्या

काँग्रेस की राष्ट्रीय आयोगना समिति की श्रम उपसमिति ने इस बात की सिफारिश की थी कि प्रत्येक औद्योगिक श्रमिक को १२ माह नौकरी करने के बाद १० कार्य के दिनों की सवेतन छुट्टियाँ मिलनी चाहियें, जिनमें साप्ताहिक छुट्टियाँ सम्मिलित नहीं होनी चाहिये, परन्तु डा० बी० थार० सेठ ने एक नोट में अपना यह मत प्रकट किया कि श्रमिकों के लिये दस दिन की छुट्टियाँ इतनी पर्याप्त नहीं हैं कि वह दैनिक मेहनत के बाद कुछ आराम पा सकें और अपने स्वास्थ्य को ठीक कर सकें जबकि वास्तव में छुट्टियाँ देने का मुख्य उद्देश्य यही है। श्रमिक अधिकतर छुट्टियाँ अपने घर व्यतीत करना चाहते हैं और उनका घर साधारणतया औद्योगिक नगरों से काफी दूर होता है। इसलिये थोड़े दिनों के लिये वे यात्रा का व्यय आदि

वहन करना पसन्द नहीं करेंगे। अतः १२ माह की नौकरी के बाद सवेतन छुट्टियों की न्यूनतम संख्या १२ दिन होनी चाहिये और प्रत्येक वर्ष उस संख्या में एक दिन की वृद्धि होनी चाहिये। इस प्रकार अधिकतम छुट्टियों की संख्या ३० दिन तक होनी चाहिये जोकि श्रमिकों को १८ वर्ष की नौकरी के पश्चात् मिल सके। श्रमिकों को कम से कम दो वर्ष तक अपनी छुट्टियाँ एकत्रित करने की सुविधा होनी चाहिये। मालिकों को अमुविधा न हो इसलिये छुट्टियाँ ऐसे समय दी जा सकती हैं जबकि कार्य और व्यापार में कुछ स्थितित्वा हो। एक समय में दस प्रतिशत से अधिक कर्मचारियों को छुट्टी प्रदान नहीं करनी चाहिये। इस बात का भी सुझाव दिया गया है कि छुट्टियों के दिनों का वेतन मालिकों द्वारा संचित ऐसी निधि से दिया जाना चाहिये जो सार्वजनिक नियन्त्रण में हो। मालिकों को इस निधि में धन, अपने श्रमिकों की सरया तथा कुल मजदूरी के बिल के अनुसार जमा करना चाहिये। छुट्टियों के दिनों का वेतन श्रमिकों को छुट्टी से वापिस आन पर मिलना चाहिये, जिससे श्रमिकावत के दोष कम हो जायें।

रूपि श्रमिकों के लिए भी सवेतन छुट्टियों को महत्ता स्वीकार कर ली गई है। प्रौद्योगिकीय श्रमिक सम्मेलन ने जून १९५२ में अपने ३५वें अधिवेशन में इस सम्बन्ध में एक अभिसमय भी पास किया था। रूपि श्रमिकों के लिए एक वर्ष की नौकरी के बाद कम से कम एक सप्ताह की छुट्टी की सिफारिश की गई है और १८ या १६ वर्ष से कम आयु के लोगों के लिए छुट्टियों की संख्या इससे भी अधिक होनी चाहिये। आशा है कि इस अभिसमय को भारतीय सरकार स्वीकार कर लागू कर देगी।

श्री बी बी गिरि ने राष्ट्रीय तथा पर्वों की छुट्टियों के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण विचार प्रकट किया है। ऐसी छुट्टियों में प्रत्येक राज्य तथा स्थान पर विभिन्नता पाई जाती है, परन्तु विभिन्न उद्योगों तथा कारखानों में छुट्टियों की संख्या में समता अवश्य होनी चाहिये। कुछ संस्थाओं में राष्ट्रीय तथा पर्व सम्बन्धी छुट्टियाँ भी सत्या बहुत है। हमें अत्यधिक अवकाश तथा कम काम की बात ही नहीं सोचनी चाहिये परन्तु इसके साथ ही यह भी मानना पड़ेगा कि ऐसे लोगों के लिये जिनके जीवन में कोई अन्य सुख और शान्ति नहीं है, हमारे पुराने पर्व ही मनोरंजन तथा विश्राम के सर्व उपयुक्त साधन हैं। अतः हमारी अवकाश की इच्छा तथा उत्पादन के प्रति उत्तरदायित्व में एक कार्याचित सामंजस्य होना चाहिये, और राष्ट्रीय तथा पर्व सम्बन्धी छुट्टियाँ प्रदान करने के लिये एक समान नीति अपनानी चाहिये। सरकार इस ओर ध्यान दे रही है और इस समस्या पर अनेक श्रम सम्मेलनों में भी विचार किया जा चुका है।

## भारतीय श्रमिक संघ आन्दोलन

### TRADE UNIONISM IN INDIA

#### श्रमिक संघ की परिभाषा—विभिन्न मत

श्रमिक संघों के उद्गम पर प्रकाश डालते हुए विभिन्न लेखकों ने इन संघों की विभिन्न परिभाषाएँ दी हैं। सिडनी और बेट्रिस वेब<sup>1</sup> के मतानुसार "एक श्रमिक संघ मजदूरी प्राप्त करने वालों का एक ऐसा निरन्तर समुदाय है जिसका उद्देश्य उनकी कार्मिक जीवन की स्थितियों को सुधारना तथा कायम रखना है।" वेब के अनुसार इन संघों का मूल उद्देश्य "रोजगार की स्थितियों को इस प्रकार सक्रिय रूप से नियमित बनाने का है कि श्रमिकों को औद्योगिक प्रतिस्पर्धा के बुरे प्रभावों से बचाया जा सके।" इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सामाजिक विकास की स्थिति के अनुसार पारस्परिक बीमा, सामूहिक सौदाकारी (Collective Bargaining) तथा कानूनी विधि जैसे तरीकों को अपनाया जाता है। उनके मतानुसार प्रजातांत्रिक समाज में एक ऐसी श्रमिक संगठन की अत्यन्त आवश्यकता है जिसके द्वारा श्रमिक भी अपने रोजगार की स्थितियों को नियन्त्रित करने में कुछ योग दे सकें। इस प्रकार से श्रमिक संघों के विकास को पूँजीवादी व्यवस्था की एक घटनामात्र नहीं कहा जा सकता, बल्कि प्रजातन्त्र राज्य में उनका एक स्थायी महत्त्व है। एक अन्य विद्वान् के अनुसार "श्रमिक आन्दोलन एक परिणाम है, जिसका मुख्य कारण मशीन है।"<sup>2</sup> मशीन श्रमिकों की रोजगार सम्बन्धी सुरक्षा में बाधक सिद्ध होती है। श्रमिक अपने बचाव के लिये संघों के द्वारा मशीन पर नियंत्रण पाने का प्रयत्न करता है, और इस प्रकार से ये सब सामाजिक न्याय में सहायक सिद्ध होते हैं। श्रमिक संघ आन्दोलनों द्वारा वर्तमान पूँजीवादी व्यवस्था के स्थान पर एक औद्योगिक प्रजातन्त्र की स्थापना करने का प्रयत्न किया जाता है। रॉबर्ट होवर्सी का विश्वास है कि श्रमिक संगठन सामूहिक मनोविज्ञान (Group Psychology) के कारण उत्पन्न हुए हैं। श्रमिक संघ ही ऐसी सस्था है, जिसमें श्रम सम्बन्धी अनेक समस्याओं तथा श्रमिकों की उन्नति के कार्यक्रमों पर सामूहिक रूप से विचार किया जाता है।

-- 'सेलियु प्लैमैन' के अनुसार किसी भी देश में श्रमिक संघ आन्दोलन का स्वरूप उस

1. *History of Trade Unionism* by Sidney and Beatrice Webb

2. Frank Tonnenbaum—Quoted in *Insights into Labour Issues* by—Lester and Shister.

देश के बुद्धिमान लोगो के कार्यों, पूंजीवाद से विरोध तथा लोगो में रोजगार पाने की इच्छाओं के पारस्परिक सामंजस्य पर निर्भर करता है। कार्ल मार्क्स के मतानुसार सच ही सबसे प्रथम तथा सबसे अग्रगामी 'संगठन केन्द्र' (Organising Centre) था।<sup>1</sup> श्रमिकों के संगठित होने का प्रारम्भ इन सघों से ही होता है। संगठन की अनुपस्थिति में श्रमिक रोजगार पाने के लिये आपस में ही प्रतिस्पर्द्धा बने रहते थे। श्रमिक सघों के विकास का वास्तविक कारण यही है कि श्रमिक इस स्पर्द्धा को समाप्त कर देना चाहते थे, या इस स्पर्द्धा को इतना सीमित कर देना चाहते थे, कि उनको रोजगार की ऐसी शर्तें प्राप्त हो सकें जिनमें उनका स्तर दासता की धोली से ऊँचा उठ सके। मार्क्स के विचार में श्रमिक संगठन ही एक ऐसा साधन और केन्द्र है जिसके अन्तर्गत कार्य करते हुये श्रमिक वर्ग समाज की व्यवस्था में परिवर्तन कर सकता है। जिस प्रकार मध्य-कालीन नगरपालिकाएँ तथा समितियाँ 'बुर्जुआ' वर्ग के संगठन का केन्द्र थी, श्रमिक सघ उसी प्रकार से मजदूर वर्ग (Proletariat) के संगठन के केन्द्र हैं। इस प्रकार से श्रमिक सघों का अपने साधारण कार्यों के अतिरिक्त एक महत्वपूर्ण कार्य यह भी है कि वे श्रमिक वर्ग को राजनैतिक मुक्ति के हेतु संगठन का केन्द्र बनें।

### श्रमिक सघवाद का विकास

श्रमिक सघवाद का विकास आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था के परिणामस्वरूप ही हुआ है। पहले जब मालिकों तथा श्रमिकों में पारस्परिक सम्पर्क रहता था तब उनके सम्बन्धों को उचित रूप देने के लिए किसी विशेष संगठन की आवश्यकता नहीं पड़ती थी। परन्तु आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था में वह पारस्परिक सहयोग तथा सम्पर्क समाप्त हो गया है और उनके सम्बन्ध अत्यन्त कटु हो गये हैं। इनके अतिरिक्त आधुनिक औद्योगिक जीवन में मजदूर वर्ग व्यक्तिगत रूप से सौदा करने में अपने मालिक की अपेक्षा निर्वल होना है। इसका कारण श्रम की विशेषताएँ हैं। श्रम एक नाशवान् वस्तु है। इसको संचित नहीं किया जा सकता। श्रमिक यदि काम नहीं करेगा तो उसे भुझा रहना पड़ेगा। इसके विपरीत मालिक प्रतीक्षा कर सकते हैं। अतः श्रमिक मालिकों से उचित शर्तों पर सौदा करने में असमर्थ रहते हैं, और मालिक अधिक लाभ प्राप्त करने के हेतु उनका शोषण करने में सफल हो जाते हैं। व्यक्तिगत रूप से श्रमिक अपना महत्व तथा बाजार में अपना मूल्य भी ठीक प्रकार से नहीं आंक पाता। अतः प्रत्येक देश में औद्योगिक प्रगति के प्रारम्भ में ही श्रमिकों को इस सत्य का आभास हो गया कि जब तक वे श्रमिक सघों की सहायता के द्वारा अपनी सौदाकारी की शक्ति को प्रबल न बनायेंगे तब तक वे मालिकों के शोषण से अपनी सुरक्षा नहीं कर सकते। इस प्रकार श्रमिक सघों की उत्पत्ति हुई। उनके विकास की गति तथा कार्य का स्वरूप प्रत्येक देश की

राजनैतिक, आर्थिक तथा बौद्धिक प्रगति पर निर्भर रहा है। इससे सामाजिक संघर्ष का संकेत मिलता है, परन्तु साथ ही ये सामाजिक उन्नति के परिचायक हैं।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि श्रमिक संघ मजदूरों का संगठन है। श्रमिक स्वयं को संगठित करते हैं, चन्दा जमा करते हैं, तथा अपने संघ की कानून के अनुसार पंजीकृत करवाते हैं, और फिर उनका यह संघ श्रमजीवियों के हित के लिये अनेक कार्य करता है। पारिभाषिक दृष्टि से ट्रेड यूनियन अर्थात् 'व्यापार संघ' में मानिक तथा मजदूर दोनों ही के संघों को सम्मिलित किया जाता है परन्तु साधारणतया 'व्यापार संघ' का तात्पर्य मजदूरों के संगठन अर्थात् श्रमिक संघ से लिया जाता है।

श्रमिक संघों के कार्य

श्रमिक संघों के कार्यों को तीन विभागों में विभाजित किया जा सकता है—

(१) अन्तर्मुखी कार्य (Intra-mural Activities)—इनके अन्तर्गत वे सब कार्य आते हैं जिनके द्वारा श्रमिकों के रोजगार की स्थिति में उन्नति हो सकती है। इन कार्यों का उद्देश्य यह है कि वे श्रमिकों के लिए पर्याप्त मजदूरी, रोजगार व कार्य की अच्छी स्थितियाँ, मालिकों से उचित व्यवहार, काम के घण्टों में कमी आदि की सुविधा प्राप्त करने का प्रयत्न करें। इसके अतिरिक्त ये संघ इस बात का भी प्रयत्न करते हैं कि श्रमिकों को लाभ-सहभाग्य (Profit-sharing) तथा औद्योगिक व्यवस्था के नियन्त्रण में भाग लेने का अधिकार मिले। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए ये संघ सामूहिक सौदाकारी, मालिकों से पारस्परिक वातालाप, हड़ताल तथा बहिष्कार जैसे साधनों को अपनते हैं। इसीलिये इन कार्यों को कभी-कभी "अंदरूनी या संघर्ष के कार्य" भी कह दिया जाता है।

(२) बहिर्मुखी कार्य (Extra-mural Activities)—इन कार्यों का उद्देश्य श्रमिकों की कार्य-शुशलता में वृद्धि करना तथा आवश्यकता के समय उनकी सहायता करना होता है। श्रमिक संघ श्रमिकों में सहकारिता तथा मित्रता की भावना उत्पन्न करते हैं और उनमें शिक्षा व संस्कृति का प्रसार करते हैं। बीमारी व दुर्घटना तथा बेकारी, हड़ताल व तालाबन्दी के समय ये संघ श्रमिकों को हर प्रकार की आर्थिक सहायता देते हैं। आवश्यकता के समय वे श्रमिकों को कानूनी सहायता भी प्रदान करते हैं। इसके अतिरिक्त श्रमिकों के लिये ये संघ अनेक अन्य कल्याणकारी कार्य भी करते हैं, जैसे श्रमिकों के बच्चों के लिये स्कूल खोलना, पुस्तकालय तथा वाचनालयों की व्यवस्था करना, घर के बाहर व भीतर के खेलों का प्रबन्ध करना और अन्य मनोरंजन के साधन प्रदान करना। कुछ संघ तो श्रमिकों के लिए मकानों की व्यवस्था भी करते हैं, और उनके लिये पत्र-पत्रिकाएँ प्रकाशित करते हैं। ऐसे कार्यों को 'बन्धुत्व कार्य' (Fraternal Activities) भी कहते हैं। इन कार्यों की सफलता श्रमिकों के सफल नेतृत्व तथा उनकी पर्याप्त निधि (Funds) पर निर्भर

करती है, जिसका निर्माण सघ के सदस्यों के खर्चे तथा अन्य लोगों द्वारा दी गई आर्थिक सहायता से होता है।

(३) राजनैतिक कार्य—कुछ थमिक सघ चुनाव लड़ते हैं और सरकार बनाने का प्रयत्न करते हैं। अनेक देशों में शक्तिशाली थमिक दलों का विवास हो चुका है और इंग्लैण्ड में तो अनेक बार थमिक दल न सरकार बनाई हैं। भारत में सघों के राजनैतिक कार्य अधिक महत्वपूर्ण नहीं हैं यद्यपि कभी कभी थमिक सघों ने सरकार की थम नीति को प्रभावित अवश्य किया है और विधान सभाओं में थमियों का प्रतिनिधित्व भी किया है।

**थमिक सघों के हानि और लाभ**

थमिक सघों द्वारा किये हुये कार्य थमिकों के लिये इतने महत्वपूर्ण तथा हितकारी हैं कि इन सघों का अस्तित्व उनके लिये वरदानस्वरूप है। परन्तु कई बार इनके कार्य आन्दोलनात्मक भी हो जाते हैं। थमिक सघ विवेकीकरण तथा उत्पादन की नये उन्नत पद्धतियों के प्रति साधारणतया एक प्रकार का विरोधात्मक दृष्टिकोण मानना पसन्द करते हैं, क्योंकि ऐसी पद्धतियों से कुछ थमिकों को काम पर न हटाना या सम्भावना रहती है। एक अतिरिक्त कभी कभी वे थमिकों का कार्य मन्द नीति अपनाने के लिये प्रेरित करते हैं जिससे औद्योगिक विकास में बाधा पहुँचती है और राष्ट्रीय धन्य की हानि होती है। अनेक बार अपनी शक्ति के तन में मामूली बातों पर ही सघ हड़ताल करा देते हैं और इस प्रकार से वे न केवल उत्पादकों तथा समाज की हानि पहुँचाते हैं वरन् स्वयं भी हानि उठाते हैं। अनेक बार सघ थमिकों को इस बात के लिये विवश करते हैं कि थमिक उनके द्वारा हा कार्य पर लगाय जाय। इस प्रकार से वे थमिकों की पूर्ति में कृत्रिम (Artificial) प्रभाव उत्पन्न कर देते हैं परन्तु इन दोषों के होते हुए भी थमिक सघ अत्यंत लाभप्रद सिद्ध हुये हैं और उनके विकास में समय की एक बहुत बड़ी आवश्यकता को पूरा किया है। शक्तिशाली सघ उद्योग धन्यों की स्थिरता तथा औद्योगिक शान्ति के हेतु एक आश्वासन है। अगर कोई भी निरुपेक्ष सामूहिक रूप से किया जाय तो वह स्वयं थमिकों में अधिक माय होता है और शान्ति भी ऐसे निरुपेक्षों को शासनी से टाल नहीं सकते। ये सघ अपने कार्यों द्वारा न केवल थमिकों की रोजगार तथा मजदूरी की अवस्था में सुधार व उन्नति करते हैं वरन् थमिकों की कार्य कुशलता बढ़ाने में भी सहायक सिद्ध होते हैं और उनमें आत्म सम्मान तथा आत्म विश्वास का भावना उत्पन्न करते हैं। इसमें सन्देह नहीं कि इन सघों का अनुपस्थिति में थमिक वर्ग का कूटपूर्वक शोषण होता जो प्रत्येक राष्ट्र की प्रगति के लिये हानिकारक है।

**थमिक सघों का मजदूरी पर प्रभाव**

इस बात पर भी विचार किया जाना आवश्यक है कि थमिक सघों का किसी विशेष व्यापार में मजदूरी की दरों पर और सामान्य मजदूरियों पर क्या



प्रभाव पड़ता है। इस प्रश्न पर विभिन्न प्रकार के मत प्रकट किये जाते रहे हैं और आर्थिक विचारों के इतिहास में इस पर काफी सैद्धान्तिक वाद-विवाद हुआ है। स्थापक अर्थशास्त्रियों (Classical Economists) का मत था कि सघ मजदूरी में स्थायी रूप से वृद्धि नहीं कर सकते, क्योंकि यदि मजदूरी में वृद्धि होगी तो लाभ कम हो जायेगा। लाभ कम होने से उद्योग धन्धों की संख्या भी कम हो जायेगी। परिणामस्वरूप श्रमिकों की माँग भी गिर जायेगी। इसलिए या तो मजदूरी कम होगी या श्रमिकों को बेरोजगारी का सामना करना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त मजदूरी श्रमिक की सीमान्त उत्पादकता (Marginal Productivity) द्वारा निर्धारित होती है। अतः अधिक सघों का मजदूरी पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

परन्तु आधुनिक अर्थशास्त्री मजदूरी पर श्रमिक सघों के प्रभाव को स्वीकार करते हैं। श्रमिक सघ प्रत्यक्ष रूप से तो साधारणतया मजदूरी पर प्रभाव नहीं डालते, परन्तु उनका प्रभाव उन अनेक आर्थिक शक्तियों पर होता है जिनके कारण मजदूरी स्थायी रूप से बढ़ सकती है। ऐसा दो प्रकार से हो सकता है—प्रथम तो, सघ इन बातों का पूरा ध्यान रखते हैं कि श्रमिक को उसकी सीमान्त उत्पादकता के अनुसार पूरी मजदूरी मिल जाए। सम्पूर्ण प्रतियोगिता में मजदूरी सीमान्त उत्पादकता के अनुसार तो मिलती है परन्तु वास्तविकता यह है कि सम्पूर्ण प्रतियोगिता कम ही होती है। श्रमिकों की सौदा करने की शक्ति मालिकों की अपेक्षा कम होती है और उनका क्षोण होता है तथा उनकी सीमान्त उत्पादकता के अनुसार भी मजदूरी नहीं मिल पाती। श्रमिक सघ मजदूरी की सौदा करने की शक्ति को बढ़ाकर मजदूरी को सीमान्त उत्पादकता की सीमा तक बढ़ा सकते हैं। दूसरे वे स्वयं श्रमिकों की सीमान्त उत्पादकता में वृद्धि कर सकते हैं और इस प्रकार मजदूरी को स्थायी रूप से बढ़ा सकते हैं। श्रमिक सघ गतिशीलता द्वारा अच्छी मशीन तथा समुचित संगठन की व्यवस्था कराके तथा स्वयं श्रमिकों में शिक्षा तथा कल्याणकारी कार्यों का प्रसार करके उनकी कार्य-कुशलता में वृद्धि कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त श्रमिक सघ किसी विशेष व्यवसाय में भी श्रमिकों की पूर्ति सीमित करके उनकी मजदूरी बढ़ा सकते हैं, परन्तु उनका यह प्रयत्न अनेक बातों पर निर्भर करता है। प्रथम तो, जो वस्तु श्रमिकों द्वारा निर्मित की जा रही है किसी अन्य साधन से प्राप्त न की जा सके। दूसरे, उस वस्तु की माँग भी बेलोचदार हो, जिससे उसका मूल्य बढ़ाया जा सके। तीसरे, उस वस्तु के निर्माण में जो कुल खर्चा आता हो, उसमें मजदूरी का अंश कम हो, जिससे कि मजदूरी अधिक देने पर भी वस्तु का मूल्य अधिक न बढ़े। चौथे, उत्पात्ति के अन्य साधन तथा अन्य प्रकार के श्रमिक आसानी से मिलते रहे और वे अपनी पूर्ति को सीमित न करें। इन सभी बातों के होने पर ही किसी विशेष व्यवसाय के श्रमिक अपने सघ को गहायता द्वारा अपनी पूर्ति सीमित करके अपनी मजदूरी को बढ़ा सकते हैं।

अनेक बार ऐसा भी देखा गया है कि श्रमिक सघ मालिकों को इस बात के लिए बाध्य करत हैं कि वे श्रमिकों के रोजगार व काम की स्थिति में सुधार कर तथा उनको बोनस व महंगाई भत्ता आदि के रूप में समय समय पर लाभ में से भी एक भाग देत रहें। इस प्रकार ये सघ समझौते को सीमित करके न केवल नकद मजदूरी (Nominal Wages) में ही वृद्धि करत हैं वरन् असल मजदूरी (Real Wages) में भी वृद्धि कर सकत हैं।

### श्रमिक सघों के विभिन्न रूप

श्रमिक सघ कई प्रकार के होते हैं। प्रथम तो दस्तकारी सघ (Craft Unions) हात हैं जिनको व्यवसायिक सघ भी कहा जाता है। यह एस श्रमिकों के संगठन होते हैं जो किसी एक विशेष व्यवसाय या दो तीन सम्बंधित व्यवसायों में काम पर लगे हों। उदाहरणतः रेल इजिन के इंजीनियरों का सघ और महमदाबाद जुलाहा सघ आदि। दूसरे औद्योगिक सघ होते हैं। ये सघ एक ही उद्योग में लगे हुये श्रमिकों का संगठन होते हैं उनका ध्येय चाहे कोई भी हो। उदाहरणतः कपड़ा उद्योगों में लगे हुए श्रमिकों का सघ या रेल कर्मचारियों का सघ आदि। अधिकतर श्रमिक सघ औद्योगिक सघ ही हात हैं। तीसरी प्रकार सघ (Federation) की है। विभिन्न सघ जब किसी विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिये संगठित होकर एक सम्मिलित सघ बना लेते हैं जो उस सघ कहत हैं। ऐसे सघ प्रांतीय स्थायी होते हैं जैसे—महमदाबाद का मूली कपड़ा सघ या प्रांतीय होते हैं जैसे—बम्बई के रेल डेक कर्मचारियों का सघ या राष्ट्रीय भी होते हैं जैसे—नेशनल फेडरेशन ऑफ इण्डियन रेलवेमन या इण्डियन नेशनल टर्क यूनियन काप्रेस आदि कुछ अंतर्राष्ट्रीय सघ भी होत हैं जैसे—इंटरनेशनल फ्रीडेशन ऑफ टर्क यूनियन (स्वतंत्र श्रमिक सघों का अंतर्राष्ट्रीय सघ)।

### श्रमिक सघों के विकास के लिए आवश्यक तत्व

प्रत्येक देश में श्रमिक सघों के विकास के लिये कुछ बातों का होना आवश्यक है। प्रथम बात तो देश का औद्योगिक विकास है। श्रमिक सघ आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था के परिणामस्वरूप उत्पन्न हुये हैं। बड़े पैमाने के आधुनिक उद्योग सघों की अनुपस्थिति में श्रमिक संगठन का प्रश्न ही नहीं उठता। दूसरे श्रमिक सघों के विकास के लिये यह भी आवश्यक है कि मजदूरी में असंतोष की भावना हो। जब तक श्रमिक शोषित अवस्था में न होंगे व संगठन बनाने की आवश्यकता की अनुभव न करेंगे तब श्रमिक सघों का विकास न हो पायेगा। यह बात इसमें स्पष्ट हो जाती है कि विरोधी दल सरकार की भ्रष्टियों से लाभ उठात हैं। साम्प्रदायी दल की आरम्भ में कई देशों में यह नीति रही है कि पूँजीवादी व्यवस्था को थोड़ा सा प्रोत्साहन दिया जाये जिससे कि उसके दोष इतने कम जाय कि उसे समाप्त करने में कठिनाई न हो। अतः जब तक गोपण न होगा और

श्रमिक भाग्यवादी बने रहें, श्रमिक सघ उन्नति रही कर सकते। तीसरे, यह भी आवश्यक है कि श्रमिकों के स्वतन्त्र व्यक्तित्व को स्वीकार किया जाये और उन्हें 'दास' न समझा जाय। उनके संगठन भी समाज द्वारा मान्य हों। एक हिटलर जैसी फासिस्ट धर्म-व्यवस्था में हम किसी प्रभावशाली श्रमिक सघ की कल्पना भी नहीं कर सकते। इसके अतिरिक्त श्रमिक सघों के विकास के लिये यह भी आवश्यक है कि श्रमिक शिक्षित हों, उन्हें अपने अधिकारों तथा संगठन के लाभों का ज्ञान हो, उनकी आय इतनी हो कि वे आसानी से सघों को चन्दा दे सकें, जनता और सरकार भी उनके उद्देश्यों से सहानुभूति रखती हो, और संघों के नेता भी श्रमिक वर्ग के ही हों। श्रमिक सघों को अपनी उन्नति के लिये बहुमुखी कार्यों की ओर भी अधिक ध्यान देना चाहिये।

संक्षेप में, एक अच्छे और सफल श्रमिक सघ की विशेषताये निम्नलिखित हैं—

- (क) सघ के सदस्यों की संख्या अधिक हो—अर्थात् सम्बन्धित व्यापार या व्यवसाय के अधिकांश श्रमिकों का वह प्रतिनिधित्व करती हो। (ख) उसकी आर्थिक स्थिति अच्छी हो। (ग) उसके नेता योग्य, ईमानदार तथा श्रमिक वर्ग के हों। (घ) उसके सदस्य शिक्षित हों और उन्हें अपने अधिकारों और कर्तव्यों का पूर्ण ज्ञान हो तथा सघ के कार्यों में उन्हें पूर्ण रुचि हो। (ङ) सदस्यों में एकता की भावना हो और उनमें प्रतिद्वन्द्विता तथा पारस्परिक द्वेषभाव न हो। (च) सघ अपने सदस्यों की भलाई के लिये बहुमुखी कार्यों पर अधिक समय तथा धन व्यय करे।

## भारतीय श्रमिक सघ आन्दोलन का इतिहास

### प्रारम्भिक इतिहास

भारतीय श्रमिक सघ आन्दोलन का इतिहास अत्यन्त लक्षित है, परन्तु आन्दोलन के इस लक्षित इतिहास में ही अनुभव तथा क्रान्तिकारी कार्यों के इतने प्रचुर उदाहरण मिलते हैं, जितने अन्य देशों के अधिक पुराने तथा विकसित आन्दोलनों में भी नहीं मिलते।

अन्य देशों की भांति भारत में भी श्रमिक आन्दोलन की उत्पत्ति औद्योगिक विकास के परिणामस्वरूप ही हुई है। पिछली शताब्दी के मध्य में बड़े उद्योगों के विकास के साथ ही औद्योगिक संगठनों की स्थापना की ओर ध्यान आकषिप्त हुआ। परन्तु पहले संगठन मालिकों के ही स्थापित हुये, जिन्होंने श्रमिकों के विरुद्ध अपने हितों की रक्षा के लिये अपने सघ बनाये। सर्वप्रथम यूरोपियन मालिकों ने अपने सघ बनाये और सन् १८६० में वे एक ऐसा अधिनियम पास करवाने में सफल हुये, जिसके अन्तर्गत काम छोड़ने वाले श्रमिकों पर मुकदमा चलाया जा सकता था। इसका नाम 'श्रमिक सविदा भंग अधिनियम' (Workmen's Breach of Contract Act) था। इसके बाद से ही मालिकों के संगठन अत्यन्त शक्तिशाली होते चले गये और समय-समय पर इन्होंने सरकार की श्रम नीति पर काफी प्रभाव डाला है।

मालिकों के ऐसे संगठनों को चम्बस आफ कामर्स कहा जाता है। १९१४-१५ के युद्ध तक श्रमिक संगठना का विकास परिस्थितियाँ अनुकूल न होने के कारण समीचीन रूप से न हो सका। श्रमिक अत्यन्त निधन व कमजोर थे मालिक अत्यन्त शक्तिशाली थे जनता ऐसी बातों के प्रति उदासीन थी तथा सरकार की भी उनसे कोई सहानुभूति न थी।

परन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि औद्योगिक विकास के प्रारम्भ में श्रमिकों के हितों की ओर कोई ध्यान दिया ही नहीं गया। वरन् सामाजिक कार्यकर्ताओं ने जन उपकारी व्यक्तियों तथा धार्मिक नेताओं द्वारा मनुष्यता का आधार लेकर इस ओर अनेक प्रयत्न किये गये परन्तु ये सब प्रयत्न मनुष्यता तथा धर्म की भावना से प्रेरित होकर ही किये गये थे। इनमें किसी प्रकार की सामूहिक सौदागरी न थी। सन् १८७२ में बंगाल के श्री पी० सी० मजमदार नामक एक ब्रह्मोपदेशक ने बम्बई नगर में श्रमिकों के लिये भाठ रात्रि स्कूल स्थापित किये।<sup>4</sup> सन् १८७५ में कलकत्ता में ब्रह्म समाज के अतृप्त कर्मचारियों के मिशन की स्थापना हुई जिसने धर्म और नतिकर्ता सम्बन्धों उपदेश दिये तथा श्रमिकों व पिछड़ी जातियों के लिये रात्रि स्कूल स्थापित किये। इसी समय पटसन के काम में लग गए श्रमिकों को शिक्षा तथा सामाजिक कल्याण के लिये श्री ससीपुद बनर्जी ने बंग नगर संस्थान की नींव डाला।

यह बात महत्वपूर्ण है कि इस समय सहा मालिकों और मजदूरों में संपर्क पड़ा ही गया था। सन् १८७७ में नागपुर की एम्प्रस मिल में मजदूरों के प्रति पराक्रम हड़ताल होने का विवरण मिलता है। सन् १८८२ और १८९० में मद्रास और बम्बई में २५ हड़तालों का विवरण पाया जाता है।<sup>5</sup>

सन् १८७५ में श्री सोराबजी शापुर्जी बगानी जैसे कुछ जन उपकारी व्यक्तियों ने श्रमिकों की दयनीय अवस्था की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करने के लिये एक आंदोलन किया जिसका उद्देश्य श्रमिकों (विशेषतया महिला व बाल श्रमिकों) का सुरक्षा के हेतु कानून बनवाना था परन्तु यह आंदोलन अधिक प्रभावपूर्ण नहीं सिद्ध हो सका। केवल सन् १८८१ का प्रथम फक्टरी अधिनियम ही पास हुआ परन्तु इसके अंतर्गत श्रमिकों को पूर्ण रूप से सुविधायक न मिला और बम्बई में श्रमिकों ने इसके विरुद्ध आवाज उठाई। इसी समय श्री नारायण मधजी लोखाड जनता के सम्मुख आये जिन्हें श्रमिकों का प्रथम नेता कहा जा सकता है। इन्होंने अपना जीवन एक मजदूर के रूप में प्रारम्भ किया था और जीवन भर श्रम आंदोलनों में सहयोग देते रहे। सन् १८८४ में इन्होंने बम्बई के फक्टरी श्रमिकों का एक सम्मेलन आयोजित किया जिसमें एक निवेदन पत्र<sup>6</sup> (Memorial)

4 R K Mukerjee *Indian Working Class* pages 352-53

5 Palme Dutt *India Today* page 375

6 R K Dass *Labour Movement in India*

तैयार किया गया। इन निवेदन-पत्र में सप्ताह में एक छुट्टी, काम के घंटों में कमी तथा अन्य असुविधायों को दूर करने के पक्ष में प्रस्ताव थे। यह निवेदन-पत्र भारतीय फ़ैक्टरी आयोग के सम्मुख प्रस्तुत किया गया, जिसने इस पर विचार भी किया, परन्तु सरकार ने आयोग की रिपोर्ट पर कोई कार्यवाही न की। कारखानों के लिये कानून बनाने के लिये आन्दोलन जारी रहे और श्रमिक श्री लोखान्दे के नेतृत्व में इसमें भाग लेते रहे। सन् १८८६ में गवर्नर जनरल से एक निवेदन-पत्र द्वारा प्रार्थना की गई कि श्रमिकों को सुरक्षा प्रदान की जाय। अप्रैल १८६० में बम्बई में एक बहुत बड़ी सभा हुई जिसमें १० हजार श्रमिकों ने भाग लिया और २ महिला श्रमिकों ने भाषण भी दिया। इसी वर्ष श्रमिकों ने सप्ताह में एक छुट्टी के लिए प्रार्थना करते हुये एक निवेदन-पत्र बम्बई के मिल-मालिक सघ के सम्मुख प्रस्तुत किया। उनकी मांग आखिरी से स्वीकार हो गई। इस सफलता से प्रोत्साहित होकर सन् १८६० में श्री लोखान्दे ने 'बम्बई मिल-मजदूर सघ' (Bombay Mill-Hands' Association) नामक प्रथम श्रमिक संस्था की स्थापना की और एक श्रमिक पत्रिका भी निकाली जिसका नाम 'दीनबन्धु' अर्थात् "निर्धनों का मित्र" था। श्री लोखान्दे का प्रभाव इस समय काफी बढ़ गया था और उनको १८६० के फ़ैक्टरी आयोग के सम्मुख गवाही देने के लिए बाबई का प्रतिनिधि निर्वाचित किया गया, परन्तु यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि बम्बई मिल मजदूर सघ कोई संगठित श्रमिक सघ न था। इसके सदस्यों की न तो कोई सूची थी, न इसकी कोई निधि थी और न इसके कोई नियम थे। श्री लोखान्दे को श्रमिक आन्दोलन का अग्रदूत नहीं कहा जा सकता, क्योंकि श्रमिकों के हित के लिये तथा उनके लिये कानून बनवाने के लिए उन्होंने जो भी कार्य किये उनमें जन-सेवा की भावना ही अधिक प्रबल थी।

सन् १८६१ के फ़ैक्टरी अधिनियम के पास होने के साथ ही श्रमिक आन्दोलन का प्रथम अध्याय समाप्त होता है। इसके बाद केवल कुछ स्थानीय आन्दोलन हुये और कुछ नये सघ भी उत्पन्न हुये, परन्तु प्लेग, अकाल तथा आर्थिक मन्दी आदि के कारण इनकी प्रगति अति धीमी रही। श्री बंगाली तथा श्री लोखान्दे की मृत्यु के बाद आन्दोलन को नेताओं का अभाव अनुभव होने लगा। सन् १८६७ में यूरोपियन और एंग्लो-इण्डियन रेलवेकर्मचारियों का एक सघ (Amalgamated Society of Railway Servants of India and Burma) 'भारत और बर्मा रेलवे कर्मचारी विलयित समिति' के नाम से स्थापित हुआ और इसको भारतीय कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत पञ्जीकृत कराया गया। सन् १८८८ में इस संस्था का नाम (National Union of Railway Men) 'रेलवे कर्मचारियों का राष्ट्रीय सघ' हो गया। इस संस्था ने भारतीय श्रमिक आन्दोलन में कोई विशेष

भाग नहीं लिया और इसका कार्यक्रम मुख्यतः श्रमिकों के हित सम्बन्धी कार्यों तक ही सीमित रहा।

सन् १९०५ में बंगाल-विभाजन के समय श्रमिक आन्दोलन ने फिर सिर उठाया। इस विभाजन से राजनीतिक असन्तोष फैला और कुछ राजनीतिक नेताओं ने श्रमिकों का पक्ष लिया। स्वदेशी आन्दोलन जो इस समय प्रारम्भ हुआ था उससे भी श्रमिकों की अवस्था सुधारने के प्रयत्नों में सहायता मिली। मन्दी के बाद जब व्यवसाय में कुछ पुनरुत्थान (Revival) हुआ तो श्रमिकों द्वारा अधिक मजदूरों की माँग बढ़ी। इसी समय बम्बई की मिलों में विद्युत् शक्ति आ जाने से कार्य के घटो में वृद्धि हो गई और सरकार के इस विचार के समर्थन में कि वयस्क पुरुष श्रमिकों के काम के घट कम होने चाहियें श्रमिकों ने आन्दोलन प्रारम्भ कर दिया। परिणामस्वरूप १९०५ और १९०६ के बीच में हड़तालों की एक लहर सी आ गई। उदाहरणार्थ बम्बई की अनक मिलों में और उत्तरी बंगाल रेलवे में अनेक हड़तारें हुईं। सबसे बड़ी हड़ताल श्री तिलक को १९०८ में ६ वर्षों के कारावास मिलाने के विरोध में हुई। यह राजनीतिक हड़ताल बम्बई में ६ दिन तक चलती रही। इसी समय श्रमिकों के कुछ संगठन भी बन गये जैसे—१९०५ में कलकत्ते में मुद्रक-मण और १९०७ में बम्बई में शक-कर्मचारी सघ। १९१० में बम्बई के श्रमिकों की दूसरी महत्वपूर्ण समस्या 'कामगार दिनवर्द्धन सभा' का निर्माण हुआ। इस सस्था ने भी "कामगार समाचार" नामक एक पत्र निकाला। इस सघ ने श्रमिकों के रहन-सहन की तथा काम करने की अवस्थाओं में सुधार करने के लिये, उनके क्लाउ निपटान के लिए, उनके कार्य के घण्ट कम करने के लिये तथा उन्हें बुर्खंटना की क्षति-पूर्ति दिलाने के लिये अनेक सफल प्रयत्न किये और सरकार को प्रार्थना पत्र दिए। १९११ के फैक्टरी अधिनियम के पास होने के साथ-साथ श्रमिक आन्दोलन का दूसरा अध्याय समाप्त होता है।

इस समय तक श्रमिकों के जो भी संगठन बने वे एक निरन्तर सस्था के रूप में न थे। केवल किसी विशेष उद्देश्य या किसी विशेष कार्य की पूर्ति के लिए ही वे अस्थायी रूप में बनाये जाते थे। श्रमिक सघों का दाम्त्विक प्रारम्भ सहाई के उत्तरार्द्ध काल में हुआ जबकि अनेक कारणवश श्रमिकों में असन्तोष की भावना तथा प्रेरणा का मय उत्पन्न हो गया था। असन्तोष की भावना श्रमिकों में लड़ाई से पहले भी थी परन्तु यह अभी तक प्रगट नहीं हो पाई थी क्योंकि श्रमिक प्रशिक्षित थे, उतम अनुशासन की कमी थी और उनका न कोई मजठन था और न कोई नेता। इसके अतिरिक्त उनकी धर्म, मजदूरीलता तथा दासत्व की भावना भी थी, तथा असह्य परिस्थितियों में वे गाँव लौट जाते थे। अतः उनका असन्तोष दबा ही रहा। सन् १९१४-१८ की लड़ाई ने इन परिस्थितियों को विस्तृत बदल दिया। युद्ध के कारण सभी में चिन्तक और आधुनिक श्रमिकों में, जागृति आ गई। युद्ध से लौट हुए सैनिकों ने दूसरे देशों के श्रमिकों की अच्छी अवस्थाओं का वर्णन किया। इसी

क्रान्ति से अन्य देशों में भी क्रान्ति को लहर सी पैदा हो गई थी, और भारतीय श्रमिक भी इससे प्रभावित हुए बिना न रह सके थे। नवीन विचारों तथा नयी घोषणाओं का संचार हुआ। असन्तोष तथा विरोध करने की भावना अब दबी न रह सकी। इसके अतिरिक्त कीमतों में वृद्धि होने के कारण निर्वाह-स्त्रं बढ गया था, परन्तु मजदूरी में उतनी वृद्धि नहीं हुई थी। सड़ाई के दिनों में उद्योगपतियों ने बहुत लाभ उठाया था और श्रमिक भी उस लाभ में से अपना भाग प्राप्त करना चाहते थे। देश में फैले हुए राजनीतिक असन्तोष के कारण भी श्रमिकों में अपने अधिकारों के प्रति सजगता आ गई थी। कांग्रेस और मुस्लिम लीग में स्वराज्य पाने के लिए एकता हो गई थी। महात्मा गांधी के 'स्वराज्य आन्दोलन' तथा सरकार द्वारा किये गये अनेक अत्याचारों, जैसे—जलियाँवाला बाग दुर्गटना, 'मार्शल-लों', 'रोलैट अधिनियम' तथा करो में वृद्धि आदि, से देश में एक असन्तोष तथा अस्थिरता की स्थिति आ गई थी। इसके अतिरिक्त 'अन्तर्राष्ट्रीय श्रम गठन' (International Labour Organization) की स्थापना होने से भी श्रमिकों में आत्मसम्मान की भावना उत्पन्न हो गई थी और उन्हें यह अधिकार मिल गया था कि वे इस संघ के वार्षिक सम्मेलनों में अपना एक प्रतिनिधि भेज सकें। अतः स्पष्ट था कि अपने अधिकारों तथा आत्मसम्मान के प्रति सजग हो जाने के बाद अब श्रमिक पुराने सामाजिक अत्याचारों एवं नई आर्थिक कठिनाइयों को सहन नहीं कर सकते थे। नवीन क्रान्तिकारी विचारों के प्रभाव के कारण उनमें नई सामाजिक व राजनीतिक चेतना आ चुकी थी।<sup>१</sup> परिणामस्वरूप यह विरोध व असन्तोष हड़तालों के रूप में प्रकट हुआ, जो १९१८ में प्रारम्भ हुई और १९१९ व १९२० तक समस्त देश में फैल गईं। १९१८ में एक बहुत बड़ी हड़ताल बम्बई की कपड़ा मिलों में प्रारम्भ हुई और जनवरी १९१९ तक १,२५,००० श्रमिक इस हड़ताल में सम्मिलित हो गये थे। १९१९ में रोलैट अधिनियम के विरुद्ध जो हड़ताल हुई उससे यह स्पष्ट हो गया कि श्रमिक राजनीतिक आन्दोलन में भाग लेने में पीछे नहीं रहे थे। १९१९ में हड़ताल तमाम देश में फैल गई। सन् १९१९ के अन्त में और १९२० के प्रारम्भ में हड़ताल-लहर ने एक विराट् रूप धारण कर लिया था। १९२० के प्रथम ६ महीनों में २०० हड़तालें हुईं जिनमें लगभग १५ लाख श्रमिकों ने भाग लिया।<sup>२</sup>

### आधुनिक श्रम संघों के विकास का इतिहास

दून भगडों की परिस्थितियों के घन्तर्गत ही भारत में श्रम संघों का जन्म हुआ। मुख्य उद्योग-धन्धों में और विभिन्न केन्द्रों में जो श्रमिक संघ हैं उनका विकास इसी समय से प्रारम्भ हुआ, यद्यपि परिस्थितियोंका प्रारम्भ में श्रमिक

१. R. K. Dass : *The Labour Movement in India*, page 23.

२. Fatme Dutt : *India Today*, pages 371-78.

संगठन निरन्तर रूप से चालू न हो सका था। इस संघर्ष काल में ही आधुनिक भारतीय श्रम आन्दोलन की नींव पड़ी।

प्रथम श्रमिक संघ के निर्माण का श्रेय श्री बी० पी० वाडिया को है जिन्होंने श्रीमती वेसेन्ट के साथ भी कार्य किया था। श्री वाडिया ने सन् १९१८ में मद्रास के 'चुलाई' नामक स्थान के कपड़ा उद्योग-घरों के श्रमिकों को संगठित किया। एक ही वर्ष में श्रमिक संघों की संख्या चार तक पहुँच गई जिनमें २० हजार सदस्य थे। यह वही समय था जबकि सम्पूर्ण देश में श्रमिक संघों की स्थापना के प्रयत्न किये जा रहे थे। इस बात का भी पता चलता है कि सन् १९१७ में अहमदाबाद के सूती कपड़ा मिलों के श्रमिकों ने कुमारी अनुसूइया बहिन<sup>१०</sup> के नेतृत्व में एक संघ बनाया। कुमारी अनुसूइया बहिन ने अहमदाबाद के श्रमिकों को हड़ताल का भी नेतृत्व किया। परन्तु श्रमिक संगठन के लिए जो विधिपूर्वक प्रथम प्रयास हुआ वह श्री वाडिया का ही था। इस संघ की सदस्यता नियमित थी, जिसके लिये शुल्क भी देना पड़ता था। दूसरे उद्योग केन्द्रों ने भी इसका अनुकरण किया और स्थानीय श्रमिकों के संगठन बनाने लगे। १९१९ व १९२३ के बीच में अनेक संघों की स्थापना हुई। श्री मिलर के नेतृत्व में पंजाब के रेल कर्मचारियों का एक शक्तिशाली संघ बना। महात्मा गांधी की प्रेरणा से अहमदाबाद में कई व्यवसायिक संघों की स्थापना हुई, जैसे—बातने वालों का संघ और बुनने वालों का संघ आदि। ये संघ संघ एक सगम में संयुक्त हो गये, जिसका नाम 'अहमदाबाद कपड़ा मिल मजदूर परिषद्' (Ahmedabad Textile Labour Association) रखा गया। यह सगम देश के अधिकांश सफल संघों का एक उदाहरण है और यह वर्ग-शान्ति के आधार पर स्थापित है और आज भी इसका स्थान दूसरे संघों से कुछ ऊँचे स्तर पर है।

प्रारम्भ में ये संघ अधिकतर हड़ताल समितियों की भाँति काम कर रहे थे। जैसे ही उनकी मांगें पूरी हो जाती थी संघ भी समाप्त हो जाते थे। ऐसे संघ हड़ताल की पूर्व सूचना कम देते थे और अपनी शिकायतों को ठीक से प्रस्तुत भी नहीं कर पाते थे। कई बार ऐसा होता था कि उनके कार्यों व बातों में दृढ़ता न होती थी और बहुधा वे ऐसी मांगें प्रस्तुत कर देते थे जिनका पूरा करना कठिन होता था। इसके प्रतिरिक्त ये संघ एक दूसरे से पृथक् भी रहते थे और इनमें एकता नहीं थी। देश में इस समय कोई ऐसा कानून भी न था जिसके अन्तर्गत श्रमिक संघों को मान्यता प्राप्त होती। मालिकों का व्यवहार भी संघों के प्रति विरोधपूर्ण था। मालिकों और संघों में सदा खीचातानी चलनी रहती थी। इस खीचातानी के परिणामस्वरूप सन् १९२१ में एक बड़ा भगड़ा हुआ जबकि मद्रास की बकिंघम मिलों में एक तालाबन्दी के बाद हड़ताल घोषित कर दी गई। मालिकों ने हाईकोर्ट से मद्रास थ्रिनिंग मंच के विरुद्ध मजदूरों को हड़ताल के लिए बहकाने व आरोप में

१० यह मिन मालिक संघ व मजदूरों के सम्बन्ध में साराभाई की बहिन थी।



एक व्यादेश (Injunction) प्राप्त कर लिया। संघ पर इस अभियोग के परिणाम-स्वरूप ७,००० पौंड का जुर्माना हुआ। श्री वाडिया ने विवश होकर इस शर्त पर कि मिल वाले संघ से जुर्माना वसूल न करें श्रमिक संघ आन्दोलन से अपना सम्बन्ध तोड़ दिया। इस घटना से यह विदित हो गया कि श्रम आन्दोलन को समाप्त करने के लिये मालिकों के हाथ में एक शक्तिशाली शस्त्र था और श्रमिक नेताओं ने यह अनुभव किया कि श्रमिक संघों के कार्यों को नियमानुसार करने पर भी उन पर मुकदमा चलाया जा सकता था। सन् १९२१ में श्री एन० एम० जोशी ने इस बात का प्रस्ताव किया कि एक श्रमिक संघ कानून बनाया जाये और विधान परिषद् में उन्होंने एक विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया, परन्तु वह उसे पास कराने में सफल न हो सका।

यही समय था जबकि श्रम संघों में सामंजस्य (Coordination) स्थापित करने के प्रयत्न आरम्भ हुये। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के वार्षिक सम्मेलनों में श्रमिकों के प्रतिनिधियों के चुनाव की आवश्यकता ने भी इस आन्दोलन को प्रोत्साहन दिया। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस की सन् १९२० में इसी उद्देश्य से स्थापना हुई। यह काँग्रेस पहली अखिल भारतीय संस्था थी जिसने यह स्पष्ट कर दिया कि सम्पूर्ण देश में श्रमजीवियों का ध्येय एक ही है। परन्तु यह बात अर्थपूर्ण है कि इस समय श्रम आन्दोलन में पहिला पग राष्ट्रीय काँग्रेस के नेताओं ने उठाया। यह इस बात से स्पष्ट होता है कि ट्रेड यूनियन काँग्रेस के प्रथम अधिवेशन के सभापति काँग्रेस के अनुभवी नेता लाला लाजपत राय थे और स्वागत समिति के अध्यक्ष दीवान चमनलाल थे। कर्नल रैजनुड बर्न जो इंग्लैंड के श्रम-नेता थे इस अधिवेशन में उपस्थित थे। बाद में इसके सभापति बेशबन्धु चित्तरजन दास, पं० जवाहरलाल नेहरू, श्री सुभाषचन्द्र बोस और श्री बी० बी० गिरि भी हुये। राष्ट्रीय काँग्रेस ने भी श्रमिकों को संगठित करने और उनके आन्दोलन को शक्तिशाली करने के लिये एक श्रम उप-समिति की स्थापना की। इन सब बातों से स्पष्ट होता है कि श्रम आन्दोलन श्रमिकों की केवल प्रतिदिन की आर्थिक समस्याओं तक ही सीमित नहीं रहा। परन्तु इसमें राजनीतिक रंग भी आ गया। उसमें चाय बागान के श्रमिकों की जो इस समय हड़ताल हुई वह इस राजनीतिक रंग का ही स्रोतक है। परन्तु इस बात में भी कोई सन्देह नहीं कि ट्रेड यूनियन काँग्रेस ने श्रमिकों की समस्याओं और उनकी आवश्यकताओं के महत्व पर प्रकाश डालने में बड़ा भारी कार्य किया। सन् १९२४ में 'सुधार समिति' (Reforms Committee) के सामने इस काँग्रेस ने इस बात की राय रखी कि विधान सभा में श्रमजीवियों के अधिक सदस्य हों। इसने कई प्रस्तावों द्वारा श्रमिकों की दुर्दशा की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित किया और "श्रमिक संविदा श्रम अधिनियम" जैसे कठोर और बुरे कानून को रद्द कराया।

इसी समय सन् १९२२ में रेलवे कर्मचारियों के अखिल भारतीय मगम की स्थापना हुई जिससे रेलवे कर्मचारियों के सभी संघ सम्बद्ध हो गये। श्रमिकों के

और कई संगठन जैसे बंगाल के श्रमिक सघों का संगम और बम्बई का केन्द्रीय श्रमिक बोर्ड आदि की स्थापना भी इसी समय हुई।

परन्तु इस समय श्रम आन्दोलन में झगडा करने की प्रवृत्ति कुछ अधिक मालूम होत लगी और साम्यवादी लोग (Communists) श्रमिकों में दिखाई देने लगे। इस साम्यवादिता की ओर सरकार का ध्यान सबसे पहले कानपुर में गया, जबकि सन् १९२४ में कुछ साम्यवादी श्रमिकों को बङ्गाल के आरोप में बन्दी बना लिया गया और उन पर मुकदमा चलाया गया और भिन्न-भिन्न अवधि के लिये उन्हें दण्डित किया गया। सरकार ने इस नई प्रवृत्ति को रोकने के लिये कई कदम उठाये। सन् १९२१ में बंगाल में और १९२२ में बम्बई में औद्योगिक झड़पों और विवादों की समस्याओं पर सुझाव देने के लिये समितियाँ नियुक्त की गईं। बम्बई और मद्रास में इसी समय श्रम विभागों की भी स्थापना हुई। एक श्रमिक सघ विधेयक भी तैयार किया गया, और लोगों की राय लेने के लिये परिचालित किया गया, जो सन् १९२६ में स्वीकृत होकर अधिनियम बना।

सन् १९२६ का यह अधिनियम श्रमिक सघ आन्दोलन के इतिहास में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत श्रमिक सघों को वैधानिक मान्यता प्राप्त हो गई। प्रारम्भ में सघों ने रजिस्टर कराने में बहुत उरमाह नहीं दिखाया क्योंकि विधेयक मिल की घटना के बाद से किसी सघ पर अभियोग नहीं चलाया गया था और सघ इस बात पर तैयार नहीं थे कि रजिस्ट्रेशन का खर्चा उठावें और वार्षिक व्योरा देने की भी असुविधा अपने ऊपर ल। परन्तु ऐसी भावना अधिक दिन न टिक सकी क्योंकि यदि कोई श्रमिक सघ पंजीकृतन होता था तो मालिकों की उसको मान्यता न देने का बहाना मिल जाता था। पंजीकृत श्रमिक सघों की संख्या अब तीव्र गति से बढ़ने लगी।

सन् १९२६ के बाद से श्रमिक आन्दोलनों का नेतृत्व साम्यवादियों के हाथों में चला गया। ये साम्यवादी श्रमिक सघ आन्दोलन की आड़ में अपना कार्य करते रहे। दूसरे देशों के कुछ साम्यवादी, जैसे—ब्रिटिश साम्यवादी दल के नेता स्प्रेट एवं ब्रैडले १९२७ में कानपुर ट्रिड युनियन कांग्रेस के अधिवेशन में भाग लेने हुए देखे गए। इन साम्यवादियों ने सन् १९२७ में एक मजदूर और किसान पार्टी की भी स्थापना की जिसका उद्देश्य यह था कि नये श्रमिक सघों की स्थापना हो और जो सघ बन चुके थे उनको सुधारवादियों के नियन्त्रण से निकाल लिया जाये। बम्बई में एक सघ 'गिरनी कामगार सघ' के नाम से चालू किया गया जिसकी सदस्यता ५४,००० तक पहुँच गई।<sup>११</sup> इसने यथेष्ट धनराशि भी एकत्रित की और सन् १९२८ में एक हड़ताल को छ माह तक चालू रखा। इस सफलता से प्रोत्साहित होकर साम्यवादियों ने अपना कार्य बंगाल तक फैला दिया और बलकला में एक प्रचार केन्द्र भी खोला। सन् १९२७ में श्री मन्नातिलाल के आने पर ये

साम्यवादी एक पृथक् दल के रूप में सामने आये जिसके कार्य करने के डंग, कार्यक्रम तथा विचार अलग ही थे। परिणाम यह हुआ कि अशान्ति और हड़तालों का युग देश में व्याप्त हो गया। कई हड़ताले बम्बई की सूती कपड़ा मिलों में, तेल कारखानों में और जी० आई० पी० रेलवे आदि में हुई। सन् १९२८ में भरिया में साम्यवादियों ने इस बात का पूरा प्रयत्न किया कि अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर अधिकार जमा लें। सरकार को उनके बढ़ते हुए प्रभाव से चिन्ता हुई और सरकार ने अपनी इस दोहरी नीति को अपनाया कि एक ओर तो कठोरता से दबाया जाय और दूसरी ओर कुछ सुधार का वचन दिया जाय। कठोरता की नीति का परिणाम तो यह हुआ कि श्रमिक वर्ग में जो प्रमुख साम्यवादी नेता थे उन्हें बन्दी बना लिया गया और उन पर मुकदमा चलाया गया। यह मुकदमा सत्तार के बहुत बड़े और खर्चीले मुकदमों में से एक था। यह मेरठ में चार वर्ष तक चलता रहा और 'मेरठ ट्रायल' (Meerut Trial) के नाम से मशहूर हुआ। नेताओं को भिन्न-भिन्न अवधि के लिये दण्डित किया गया। सरकार के सुधार के वचन के परिणामस्वरूप रॉयल श्रम आयोग की सन् १९२८ में नियुक्ति हुई जिसका नाम 'हिटले कमीशन' भी था। सन् १९२९ में बम्बई में बन्दरगाहों में काम करने वाले श्रमिकों के लिये एक जीव समिति की स्थापना हुई। इस समिति ने अशान्ति और झगड़ों का दोष 'मिलनी कामगार संघ' पर लगाया तथा साम्यवादियों के विरुद्ध कठिन कार्यवाही करने के सुझाव दिये। पहला 'अवसाय विवाद अधिनियम' (Trade Disputes Act) १९२९ में पारित हुआ।<sup>12</sup>

इसके पश्चात् साम्यवादियों और सुधारवादियों ने अखिल भारतीय ट्रेड-यूनियन कांग्रेस पर अपना आधिपत्य जमाने के लिये खींचातानी प्रारम्भ हुई। समयी (Moderate) श्रमिक श्रेणियों को साम्यवादियों के प्रभाव से शंका उत्पन्न हो गई थी। ट्रेड यूनियन कांग्रेस के दसवें अधिवेशन में, जो गागपुर में १९२९ में पंडित जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में हुआ, आमूल परिवर्तन चाहने वालों (Radicals) ने कुछ प्रस्ताव पास करा लिये जिनमें से मुख्य प्रस्ताव रॉयल श्रम आयोग का बहिष्कार करने और ट्रेड यूनियन कांग्रेस को माँस्को की 'तीसरी इंटरनेशनल' से सम्बद्ध कराने के हेतु थे। इसका परिणाम यह हुआ कि समयी दल श्री एन० एम० जोशी के नेतृत्व में, कांग्रेस से पृथक् हो गया और अपनी अलग संस्था बना ली जिसका नाम उन्होंने 'अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन फेडरेशन' रखला। ट्रेड यूनियन कांग्रेस को, जिसके नये अध्यक्ष श्री सुभाषचन्द्र बोस चुने गये थे, अपने कार्य में अब कठिनाई प्रतीत होने लगी। रेल कर्मचारियों का जो सगम था वह इन झगड़ों से अलग ही रहा। साम्यवादी इतने शीघ्र विभाजन के लिये तैयार न थे। उनका आपस-में मतभेद हो गया। कुछ लोग तो माँस्को की तीसरी इंटरनेशनल के बताये हुये नियमों पर चलने के पक्ष में थे और कुछ लोग श्री एम० एन० राय के पक्ष में थे, जो इस समय भारत में गुप्त रूप से कार्यवाहियाँ कर रहे

थे। श्री राय की गिरफ्तारी तथा सन् १९३० के महात्मा गाँधी के सिविल आज़ाद-  
उत्सव आन्दोलन के कारण संगठित रूप से कोई कार्यवाही करना कठिन हो  
गया। परिणामस्वरूप सन् १९३१ में नलक्ता में ट्रेड यूनियन काँग्रेस अत्यन्त शोर  
और गहबड़ के बाद दो और खण्डों में विभाजित हो गई। और कुछ लोगो न  
श्री देसायों और श्री रसदिवे के नेतृत्व में एक और संस्था की स्थापना की जिसका  
नाम 'अखिल भारतीय रैंड ट्रेड यूनियन काँग्रेस' रखा।

इसके पश्चात् सघों में राष्ट्रीय काँग्रेस का नेतृत्व फिर से प्रकट होने लगा।  
सन् १९३१ में समझौते के प्रयत्न आरम्भ हुए और रेलवे कर्मचारियों के संगम के  
पदाधिकारियों के प्रयत्नस्वरूप एक 'श्रमिक सघ एकता समिति' की स्थापना हुई  
जिसने एकता लाने के लिये एक कार्यक्रम प्रस्तुत किया। सन् १९३४ में पंडित  
हरिहरनाथ दासों की अध्यक्षता में जब ट्रेड यूनियन काँग्रेस का वार्षिकोत्सव हुआ  
तब उसमें साम्यवादियों से समझौता हो गया और रैंड ट्रेड यूनियन काँग्रेस को  
समाप्त कर दिया गया। सन् १९३८ में श्री वी० वी० गिरि के प्रयत्नस्वरूप ट्रेड  
यूनियन फ़ेडरेशन भी ट्रेड यूनियन कांग्रेस में सम्मिलित हो गई। इस प्रकार समा-  
मेलित हुई अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस का वार्षिक अधिवेशन सन् १९४०  
में बड़े गमानों के साथ नागपुर में हुआ। इसके सभापति डॉ० सुरेश बनर्जी और  
जनरल सेक्रेटरी श्री एन० एम० जोशी थे। विभाजन नागपुर में ही हुआ था और  
नागपुर में ही फिर मंत्र एक हो गये। इस बात से बचने के लिये कि पहिल जैस  
विवादों और विभाजन का अवसर न आय, यह निर्णय किया गया कि कोई  
भी राजनैतिक प्रस्ताव तब तक पास नहीं होगा जब तक कि वह उपस्थित सदस्यों  
की तीन चौथाई संख्या को मान्य न हो।

इसी समय कलकत्ते में बंगाल श्रम सघ की स्थापना हुई और सन् १९३४  
में श्री जयप्रकाश नारायण के नेतृत्व में पटना में समाजवादी दल का जन्म हुआ।  
'हिन्दुस्तान मजदूर सघ' की भी एक श्रम सलाहकार समिति के रूप में स्थापना  
हुई जिसका सम्बन्ध अहमदाबाद कपड़ा मिल मजदूर परिषद् से था और जिसका  
उद्देश्य श्रम आन्दोलन को गाँधीवाद के सिद्धान्तों, जैसे—अहिंसा सच्चाई तथा  
त्याग आदि, पर चलाना था।

परन्तु यह एकता अधिक दिनों न चल पाई। सन् १९३६ में जब लड़ाई  
आरम्भ हुई तब फिर विच्छेद हो गया। कांग्रेसी नेता सब जेल चले गये और  
अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस में साम्यवादियों का प्रभाव गढ़ गया। इस  
काँग्रेस ने आरम्भ में तो युद्ध के प्रति तटस्थता को अपनाया, परन्तु कुछ लोग श्री  
एम० एन० राय के नेतृत्व में लड़ाई के प्रयत्नों में पूरा-पूरा सहयोग देने के पक्ष में  
थे। श्री एम० एन० राय और उनके अनुगामियों ने अलग संस्था बना ली जिसका  
नाम उन्होंने 'इण्डियन फ़ेडरेशन ऑफ़ लेबर' रखा। इस सघ को सरकार से  
आर्थिक सहायता मिलने के कारण जनता का पूर्ण समर्थन प्राप्त न हो सका।

इस प्रकार लड़ाई के दिनों में दो अखिल भारतीय श्रमिक सघ संस्थाएँ थीं।

एक तो 'अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस' और दूसरी 'इण्डियन फंडरेशन ऑफ लेबर'। १९४४ में भारत सरकार ने इस बात को मान लिया कि इन दोनों ही संस्थाओं को बारी-बारी से अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में प्रतिनिधित्व करने का अधिकार दिया जाय। इसीलिए १९४४ में फंडरेशन से और १९४५ में ट्रेड यूनियन कांग्रेस से प्रतिनिधि भेजने के लिए परामर्श लिया गया। १९४६ में सरकार ने इस बात की जाँच की कि इन दोनों संस्थाओं में से कौनसी संस्था श्रमिकों का अधिक प्रतिनिधित्व करती थी और इस बात की घोषणा की गई कि अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस का प्रतिनिधित्व अधिक था।

जून १९४७ में फिर एक विभाजन हो गया। युद्ध के पश्चात् औद्योगिक अशांति की एक तीव्र लहर सी सारे देश में फैल गई। जब कांग्रेस ने शासन-भार संभाला तो उसने देखा कि श्रमिकों पर साम्यवादियों का अधिक प्रभाव था। प्रारम्भ में कांग्रेस ने श्रम की समस्याओं को 'हिन्दुस्तान मजदूर सेवक संघ' के द्वारा हल करने की चेष्टा की तथा अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर प्रभाव जमाने का प्रयत्न किया। परन्तु अन्त में मई १९४७ में राष्ट्रीय कांग्रेस के प्रमुख नेताओं ने एक सम्मेलन में, जिसमें हिन्दुस्तान मजदूर सेवक संघ के अध्यक्ष सरदार पटेल और सचिव श्री गुलजारीलाल नन्दा ने भी भाग लिया, एक पृथक् श्रमिक सभ बनाने का निर्णय किया। परिणामस्वरूप भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस (Indian National Trade Union Congress) की स्थापना हुई। इस संस्था ने जल्दी ही जोर पकड़ लिया। मई १९४६ और १९४७ में अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में प्रतिनिधि भेजने के लिये अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस को नियुक्त किया गया था, परन्तु दिसम्बर १९४७ में भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने भारत में संगठित श्रमिकों का अधिक प्रतिनिधित्व करने वाली संस्था होने का दावा किया। सरकार ने १९४८ में इस बात की सरकारी जाँच कराई। इसमें यह बात हुआ कि अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस की सदस्य-संख्या ८,१५,०११ थी और भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस की सदस्य-संख्या ६,७२,१७६ थी। इस प्रकार सरकार ने इस बात को मान लिया कि भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस ही संगठित श्रमिकों का अधिक प्रतिनिधित्व करनी थी। तब से इसी संस्था को राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में प्रतिनिधित्व दिया जाता रहा है।<sup>१३</sup>

दिसम्बर १९४८ में फिर एक विभाजन हुआ। समाजवादी अलग हो गये और उन्होंने 'हिन्द मजदूर सभा' नाम से अपना अलग मजदूरों का संगठन बनाया। श्री एम० एन० राय की जो भारतीय फंडरेशन ऑफ लेबर थी वह इसी में विलीन हो गई। श्रमिकों का एक और संगठन मई १९४९ में प्रोफेसर के० टी० शाह तथा

१३. मई १९५८ में अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने देश में सबसे बड़ी सदस्यता वाली श्रमिक संस्था होने का दावा किया था, परन्तु सरकार ने यह नहीं माना क्योंकि अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस द्वारा दिये गये आँकड़े ठीक नहीं थे। यह मुख्य श्रम कमिशनर की जाँच द्वारा प्रमाणित हो गई थी।

श्री मृणाल कान्ति बोस ने बनाया जिसका नाम संयुक्त ट्रेड यूनियन कांग्रेस रखा गया (United Trade Union Congress)। अखिल भारतीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ में समाजवादियों का आधिपत्य स्थापित हो गया। उसके सभापति श्री जयप्रकाश नारायण हुए। श्री हरिहरनाथ आस्त्री की अध्यक्षता में रेलवे कर्मचारियों का एक और सङ्घ बना जिसका नाम भारतीय राष्ट्रीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ रखा गया।

अब जनसङ्घ दल भी मैदान में उतरा है। सन् १९५५ में इमने भोपाल में भारतीय मजदूर सङ्घ की स्थापना की। किन्तु अभी तक इमको केवल कुछ राज्यों में ही मान्यता मिली है। समाजवादी दल ने हिन्द मजदूर पंचायत नाम का एक नया सङ्गठन बनाया है लेकिन मजदूरों ने इसे अधिक अपनाया नहीं।

इस प्रकार आजकल चार केन्द्रीय श्रमिक सङ्घ हैं जिनको सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर तो साम्यवादियों का अधिकार है और यह मस्या उन्हीं को विचारधारामें पर विश्वास रखती है। भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर राष्ट्रीय कांग्रेस का प्रभाव है और इस मस्या का विश्वास इस बात पर है कि अङ्गों का सन्तिपूर्वक निवटारा किया जाय। इस मस्या ने पञ्चवर्षीय आयोजनाओं के लागू होने में सरकार को पूर्ण सहयोग देने का भी निर्णय किया है। हिन्द मजदूर सभा समाजवादियों के प्रभाव में है और उद्योग-धन्धों के राष्ट्रीयकरण तथा दस में लोकतन्त्रीय समाजवाद की स्थापना में विश्वास रखती है। इस समय यह प्रजा समाजवादी दल तथा समाजवादी दल दोनों से ही प्रभावित है। संयुक्त ट्रेड यूनियन कांग्रेस राजनीतिक दलबन्धिया में अलग रहती है और इसका झुकाव साम्यवादिता की ओर अधिक है। इसमें क्रान्तिकारी समाजवादी दल जैसी मस्याओं का प्रभाव अधिक है। यह भारत में किमाते और मजदूरों का शासन स्थापित करना चाहती है और उत्पादन, विनिमय तथा वितरण के राष्ट्रीयकरण में विश्वास रखती है। इन चार सङ्घों के अतिरिक्त कुछ अखिल भारतीय सङ्घ भी हैं जैसे—रेल डेक और तार विभागों के कर्मचारियों का सङ्घ आदि। १९६४ में ऐसे व्यौरा दल वाले सङ्घों की संख्या ६२ थी जिनसे १४६५ सङ्घ सम्बद्ध थे। रेलवे श्रमिकों की दो मुख्य मस्याएँ अर्थात् अखिल भारतीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ और भारतीय राष्ट्रीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ अप्रैल १९५२ में आपस में मिल ही गई और एक नई अखिल भारतीय मस्या बना ली जिसका नाम भारतीय रेलवे कर्मचारियों का राष्ट्रीय सङ्घ रखा गया। परन्तु इनकी यह एकता अधिक दिनों तक नहीं चल सकी और अखिल भारतीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ पृथक् हो गई। नवम्बर १९५७ में इमने भारतीय राष्ट्रीय रेलवे कर्मचारी सङ्घ से फिर सङ्गठित हो जाने का निर्णय किया। किन्तु यह एकता अभी तक नहीं आ पाई है। डेक और तार विभागों के कर्मचारियों के सङ्घ भी एक ही मस्या में एकत्रित हो जाने के लिये प्रयत्न करते रहे हैं।

संघ सम्बन्धी आंकड़े<sup>14</sup>—

पंजीकृत श्रमिक एवं मालिक संघों के आंकड़ों में जो प्रतिवर्ष वृद्धि होती रही है वह निम्नलिखित सूची से स्पष्ट हो जायेगी—

## पंजीकृत श्रमिक संघ और उनकी सदस्यता

वर्ष १	रजिस्टर्ड श्रमिक संघों की संख्या २	योग देने वाले संघों की संख्या ३	ज्योरा देने वाले संघों की सम्पूर्ण सदस्यता			ज्योरा देने वाले संघों की सदस्यता का औसत संख्या ६	महिला सदस्यों की प्रतिशत संख्या ७
			पुरुष ४	महिलायें ५	योग ६		
१९२७-२८	२६	२८	९९,४५१	१,१६८	१,००,६१९	३,५९५	१०२
१९२८-२९	१७०	१४७	२,३२,२७९	२,०९०	२,३७,३६९	१,६१५	२०१
१९२९-३०	६६७	४५०	४,९२,५२६	१८,६१२	५,११,१३८	१,१३६	३०९
१९३०-३१	१,०३७	५५५	८,२५,४६१	३८,५७०	८,६४,०३१	१,५८०	४०५
१९३१-३२	२,६६६	१,६२८	१५,६०,६३०	१,०२,२९९	१६,६२,९२९	१,०२१	६०२
१९३२-३३	३,५२२	१,९१९	१६,८८,८८७	१,९६,५६५	१८,०५,४५२	९४९	६०६
१९३३-३४	३,७६९	२,००२	१६,४८,९६६	१,०६,४२४	१७,५६,३९०	८७७	६०९
१९३४-३५	४,६२३	२,५३६	१८,४६,९९२	१,३६,२५७	१९,८३,२४९	७८१	६०८
१९३५-३६	६,०२९	३,२९५	१९,२५,४४६	१,७६,४७६	२१,०१,९२२	६४९	६०४
१९३६-३७	८,०९५	४,००६	२०,३४,९९२	२,४०,०४५	२२,७५,०३७	५६८	१०६
१९३७-३८	९,५५४	४,३९९	२०,९६,६५७	२,८०,१०५	२३,७६,७६२	५७०	११०
१९३८-३९	१०,०४५	५,५२०	२६,८१,८५८	३,३१,८८२	३०,१३,७४०	२०६	११०
१९३९-४०	१०,२२८	६,०४०	३२,५४,७९४	३,९२,३८४	३६,४७,१७८	६०४	१००
१९४०-४१	१०,५१९	६,५८८	३५,३२,०००	३,९१,०००	३९,२३,०००	५९६	१००
१९४१-४२	११,३१२	६,८१३	३६,९८,०००	३,९५,०००	४०,९३,०००	५८५	९०
१९४२-४३	११,६१४	७,०८७	—	—	३९,७७,०००	५६९	—
१९४३-४४	११,८१७	७,२४६	—	—	३६,८१,०००	५०९	—
१९४४-४५	११,८६८	७,१८१	—	—	३९,२०,०००	—	—

सन् १९३३-३४ के आंकड़े ग्रन्थाग्री है क्योंकि सभी राज्यों से विवरण-पत्र प्राप्त नहीं हो सके। सन् १९६२-६३ में विभिन्न राज्यों में, पंजीकृत श्रमिक संघों की संख्या तथा विवरण देने वाले संघों की संख्या (कोष्ठक में) निम्न प्रकार थी—

आन्ध्र प्रदेश ५१४ (३३६); असम १३८ (९९); बिहार ६१८ (५३८); गुजरात ४९३ (३४९); केरल १६८८ (८०४); मध्य प्रदेश ४३२ (१०२); मद्रास ११७० (७६९); महाराष्ट्र १४८९ (९११); मेसूर ५०६ (२९९); उड़ीसा १२८ (९६); पंजाब ६२३ (४४३); राजस्थान २४५ (१९५); उत्तर-प्रदेश १०९६ (९८९); पश्चिमी बंगाल २१८१ (९६०); देहली ३७८ (३१०);

हिमाचल प्रदेश १६ (१६), त्रिपुरा ४८ (१८), अण्डमन तथा निकोबार द्वीपसमूह १४ (१२), योग ११८१७ (७२४६), इनमें मालिकों के सघों की संख्या २०७ (१३७) तथा श्रमिक सघों की संख्या ११,६१० (७,१०६) थी। सन् १९६३-६४ में विवरण (व्योरा) देने वाले सघों की संख्या केन्द्रीय क्षेत्र में ३६० तथा राज्य क्षेत्र में ६७६१ थी।

विभिन्न केन्द्रीय श्रम-संगठनों से सम्बद्ध सघों की संख्या तथा उनकी सदस्यता निम्नलिखित है -

संस्थाएँ	सम्बद्ध संघों की संख्या			सदस्यता		
	१९५६	१९६०	१९६३	१९५६	१९६०	१९६३
भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस	८८६	८६०	१,२१६	१०,२३,३७१	१०,५३,३८६	१२,६८,३३
अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस	८१४	८८६	६५२	५,०७,६५४	५,०८,६६२	५,००,६६
हिन्दू मजदूर सभा	१८५	१६०	२५३	२,४१,६३६	२,८६,२०२	३,२६,६३
संयुक्त ट्रेड यूनियन काँग्रेस	१७२	२२६	२४१	६०,६२६	१,१०,०३४	१,०८,६८
योग	२०४७	२१५२	२,६६५	१८,६३,२६०	१९,५८,५८४	२२,०८,२१

### सघों की आय तथा व्यय—

सन् १९६३-६४ में मालिकों के सघों की आय ४४२३ लाख रुपये और व्यय ५०६५ लाख रुपये था। श्रमिक सघों की आय १६२०० लाख रुपये और व्यय १६४६० लाख रुपये था। श्रमिक सघों की आय के मुख्य साधन सदस्यों का चन्दा, भट राशि, पत्रिकाओं की बिक्री निवेदन पर व्याज तथा अन्य विविध मदें थीं। ७० प्रतिशत आय तो केवल सदस्यों के चन्दे से ही थी। व्यय की मुख्य मदें इस प्रकार थी—कार्यालय सम्बन्धी व्यय, कर्मचारियों का वेतन लेखा परीक्षा तथा कानूनी कार्यों पर व्यय, हड़ताल और झगड़ों पर व्यय सदस्यों को आवश्यक सनय पर सहायता, पत्रिकाओं की छपाई, विविध मदें आदि। व्यय का २५ प्रतिशत तो केवल कार्यालय सम्बन्धी कार्यों पर खर्च हो जाता था तथा ४१ प्रतिशत व्यय विविध मदों पर होता था। इससे यह विदित होता है कि सदस्यों के लिये कल्याण कार्यों पर और उनकी सहायता के लिये बहुत कम धन रह जाता है।

### श्रमिक संघ विधान—

१ प्रथम भारतीय श्रमिक संघ अधिनियम १९२६ में बना, जो १ जून १९२६ से लागू हुआ। १९६० और १९६४ तक इस अधिनियम में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ, केवल १९२८ व १९४२ में कुछ संशोधन से परिवर्तन किये गये थे। सन् १९४७ में श्रमिक संघ संशोधन अधिनियम पारित किया गया किन्तु उसे लागू नहीं



किया गया। सन् १९५० का ट्रेड यूनियन विधेयक भी रद्द हो गया। इस समय जैसा कि अधिनियम लागू है, उसके अनुसार उसकी मुख्य धाराएँ निम्नलिखित हैं—

इस अधिनियम का मुख्य उद्देश्य यह है कि पंजीकृत धर्मिक सघों को कानूनी एवं निगम का दर्जा दिया जाए। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था थी कि धर्मिक संघ की कार्यकारिणी तथा सदस्यों को इसकी वास्तविक क्रियाओं के सम्भारन के सम्बन्ध में दीवानी और फौजदारी दायित्व से मुक्त किया जाए। जम्मू तथा कश्मीर को छोड़कर यह अधिनियम सम्पूर्ण भारत में लागू होता है। जम्मू-कश्मीर के लिए सन् १९५० में अलग अधिनियम बनाया गया था जिसका नाम जम्मू व कश्मीर धर्मिक संघ अधिनियम था।

जहाँ तक रजिस्ट्री कराने का सम्बन्ध है किसी भी धर्मिक सघ के कोई भी मात या अधिका सदस्य सघ को रजिस्ट्रार कराने के लिये धर्मिक सघों के रजिस्ट्रार के पास आवेदन-पत्र दे सकते हैं। यह रजिस्ट्रार अधिनियम के अन्तर्गत नियुक्त होता है। यदि ये सदस्य और उनका सघ अधिनियम के खण्ड ६ में दी हुई शर्तों को पूरा करते हैं तो उनको रजिस्ट्रेशन का प्रमाण-पत्र मिल जाता है। कुल पदाधिकारियों (Office Bearers) में से कम से कम आधी सख्या ऐसे व्यक्तियों की होनी चाहिये जो उस उद्योग में जिससे सघ सम्बन्धित है, काम करते हों। रजिस्ट्रार को अधिकार है कि कुछ स्थितियों में वह रजिस्ट्रेशन को बापग से ले या रद्द कर दे। परन्तु ऐसी स्थिति में उसके निर्णय के विरुद्ध अपील की जा सकती है।

जहाँ तक रजिस्टर्ड धर्मिक सघों के अधिकारों और विशेषाधिकारों का सम्बन्ध है, उनके सदस्यों और पदाधिकारियों के लिये यह बचाव या सुरक्षा कर दी गई है कि वे अपने सघ के नियमित उद्देश्यों की पूर्ति के लिये यदि कोई भी कार्य करते हैं तो उस कार्य के लिये उन पर फौजदारी का मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। सदस्यों को इस बात की भी सुरक्षा दे दी गई है कि अगर वे कोई कार्य करते हैं जिसका उद्देश्य किसी श्रौद्योगिक विवाद से सम्बन्धित है तो इस बात पर कि उनका यह कार्य किसी अन्य व्यक्ति को रोजगार के सविदा को भंग करने को प्रेरित करता है या उस व्यक्ति के रोजगार, व्यवसाय आदि में विघ्न डालता है, उन पर दीवानी मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।

जहाँ तक रजिस्टर्ड धर्मिक सघों के आवन्धों (Obligations) और दायित्व का प्रश्न है, उनकी सामान्य निधि का व्यय कुछ विशेष उद्देश्यों के लिये सीमित कर दिया गया है। परन्तु सघों को यह अधिकार दिया गया है कि यदि वे चाहें तो ऐच्छिक रूप से ऐसे कार्य के लिये पृथक् निधि जमा कर सकते हैं जिनका उद्देश्य सदस्यों के नागरिक और राजनैतिक हितों को अभिवृद्धि करना हो। रजिस्टर्ड धर्मिक सघों के लिए यह भी अनिवार्य है कि वह अपना नाम और सघ बनाने के उद्देश्य का ठीक-ठीक वर्णन करें तथा हिसाब खाता रखें और प्रति वर्ष जांचे हुए लेखे प्रस्तुत करें। हिमाव साते की जांच सघ का कोई भी पदाधिकारी या सदस्य

कर सकता है। अगर नाम, नियम और विधान में कोई परिवर्तन किया जाने तो उसकी सूचना रजिस्ट्रार को देनी आवश्यक है।

यह अधिनियम राज्य की सरकार लागू करती है जो व्यापार मण्डल के रजिस्ट्रारों की नियुक्ति करती है। परन्तु रजिस्ट्रार किसी मण्डल के वही खाते की जाच नहीं कर सकता था और यह इस अधिनियम का एक दोष था जो अब १९६० के संशोधन अधिनियम द्वारा दूर कर दिया गया है और रजिस्ट्रार को इस सम्बन्ध में अधिकार प्रदान कर दिये गये हैं।

१९६० में भारतीय श्रमिक संघ अधिनियम में एक महत्वपूर्ण संशोधन हुआ जिस पर २१ सितम्बर १९६० को राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हुई। इस संशोधन के अनुसार श्रमिक मण्डल के प्रत्येक सदस्य के लिये २५ पैसे प्रति माह का बन्दा देना अनिवार्य कर दिया गया है। रजिस्ट्रार या किसी अन्य मान्यता प्राप्त अधिकारी को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह वहीखाता या रजिस्टर या रजिस्ट्रेशन का प्रमाण-पत्र या अन्य कोई भी कागजात जो श्रमिक संघ तथा उनके व्योरे से सम्बन्धित हो, उनकी जाच कर सके। इस अधिनियम के अन्तर्गत सरकार अब अनिश्चित अवधि पर रजिस्ट्रार भी नियुक्त कर सकती है जिसके अधिकार और काम रजिस्ट्रार के ही समान होंगे। एक अन्य धारा इस सम्बन्ध में भी है कि यदि एक बार रजिस्ट्रेशन के लिए प्रार्थना-पत्र स्वीकार कर लिया जाता है तो वह इस कारण रद्द घोषित नहीं किया जा सकता कि कुछ प्रार्थी (यदि उनकी संख्या आधे से अधिक न हो) उसकी रायप्रता छाड़ चुके हों या उन्होंने प्रार्थना-पत्र में अपना नाम वापस ले लिया है।

सन् १९६४ में इस अधिनियम में फिर संशोधन किया गया। सन् १९६८ के भारतीय श्रमिक संघ (संशोधन) अधिनियम को अक्टूबर १९६५ में लागू किया गया। इन अधिनियमों में इस बात की व्यवस्था कि (क) जो लोग तैलिंग अपराध के दोषी पाये गये हों वे पंजीकृत श्रमिक संघों की कार्यकारिणी के पदाधिकारी तथा सदस्य न बन सकें और (ख) पंजीकृत श्रमिक संघ पचास वर्ष के आधार पर पूर्ण वार्षिक विवरण प्रस्तुत करें।

सन् १९४७ में अधिनियम में जो संशोधन हुआ था वह यद्यपि विधानमण्डल द्वारा पास कर दिया गया था किन्तु सरकार द्वारा लागू नहीं किया गया। इन अधिनियमों में कुछ बड़ी महत्वपूर्ण धाराएँ थीं। उदाहरण के लिये—मालिकों के लिए यह अनिवार्य होगा कि वह ऐसे संघ को मान्यता दें जो श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करता हो। मालिकों के किसी विशेष संघ को मान्यता देना या न देना पर जो झगड़े उत्पन्न हो उनको सुनने तथा निर्णय देने के लिये श्रम न्यायालयों की भी व्यवस्था की गई थी। श्रम न्यायालयों के किसी आदेश से किसी संघ को तब तक मान्यता प्राप्त नहीं हो सकती जब तक वह कुछ बातों को पूरा न करे, जैसे—(१) वह संघ अधिनियम के अन्तर्गत रजिस्टर्ड हो। (२) उसके कुल सदस्य एवं ही उद्योग या उससे सम्बन्धित उद्योगों में कार्य करते हों। (३) वह उन कुल श्रमिकों का जो कि उस उद्योग में

मालिकों द्वारा काम पर लगाये गये हों प्रतिनिधित्व करता हो। (४) उसके नियम उस उद्योग के किसी श्रमिक को सदस्य होने से नहीं रोकते हों। (५) उसके नियम हड़ताल की घोषणा करने के ढंग का ब्यौरा भी देते हों। (६) उसकी कार्यकारिणी को बैठक ६ माह में कम से कम एक बार होने की व्यवस्था हो। १९४७ का यह संशोधित अधिनियम रजिस्टर्ड श्रमिक संघों के कुछ कार्यों को भी अनुचित घोषित करता था, उदाहरणतया—(१) अधिकांश सदस्यों का किसी अनियमित हड़ताल में भाग लेना। (२) कार्यान्वय (Executive) का किसी अनियमित हड़ताल के लिये परामर्श या सहायता देना या उसके लिये भड़काना। (३) संघ के किसी पदाधिकारी का ऐसा ब्यौरा प्रस्तुत करना जिसमें असत्य बयान हो। इसी प्रकार संशोधित अधिनियम मालिकों के भी कुछ कार्यों को अनुचित घोषित करता था, जैसे—(१) अपने श्रमिकों के इस अधिकार में किसी भी प्रकार से हस्तक्षेप करना कि वह अपने संघ को संगठित करें या पारस्परिक सहायता और सुरक्षा के लिये कुछ कार्य करें। (२) किसी भी श्रमिक संघ के बनाने या उसके प्रबन्ध में दखल देना या किसी भी संघ को आर्थिक या किसी और प्रकार की सहायता देना। (३) किसी भी मान्य श्रमिक संघ के पदाधिकारी अथवा श्रमिक को इस बात पर गिफात देना या उनके विरुद्ध कोई भेद की नीति वर्तना कि उसने अधिनियम के अन्तर्गत की गई जाँच में कोई गवाही दी है। (४) किसी भी मान्य संघ से बातचीत करने से इन्कार करना या अधिनियम के अन्तर्गत उसको किसी अधिकार या रिवाज से वंचित रखना। कोई मालिक यदि अनुचित कार्य करे तो उस पर १,००० रु० तक जुर्माने के दण्ड की व्यवस्था थी। मान्य संघों के लिए अनुचित कार्य करने पर यह दण्ड नियत किया गया था कि उनकी मान्यता खण्डित कर दी जाये। यदि किसी ऐसे संघ को श्रम न्यायालय मान्यता दे भी देती है जो कोई अनुचित कार्य करता है या श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करना बन्द कर देता है या अधिनियम के अन्तर्गत ब्यौरा देने में असफल रहता है, तो रजिस्ट्रार उस मान्यता को खण्डित करने के लिये धावेदन-पत्र दे सकता था।

सन् १९५० में भारतीय संसद में एक व्यापार संघ विधेयक (Bill) भी प्रस्तुत किया गया था जिसका उद्देश्य यह था कि श्रमिक संघ सम्बन्धी विभिन्न धाराओं और कानूनों को एक जगह सन्चित कर दिया जाये। इसमें अनेक नये उपबन्ध भी थे। सब बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि इस विधेयक का उद्देश्य श्रमिक संघों की स्थिति में सुन्नति करना तथा अच्छे ढंग से उनका विकास करना था। परन्तु इस विधेयक का यथेष्ट विरोध हुआ और सरकार ने भी इसके स्वीकृत कराने में विलम्ब किया और अन्त में यह व्यपगत (Lapse) हो गया। फिर, जुलाई १९५२ में सरकार ने राज्य सरकारों, मालिकों और श्रमिकों के संघों के पास एक प्रस्तावली परिचालित की जिसमें इस विधेयक की धाराओं के विषय में राय माँगी। जो भी राय आई उन पर विचार-विमर्श करने के लिये मंत्रीमाल में एक त्रिदलीय श्रम सम्मेलन बुलाया गया जिसके परिणामस्वरूप एक

नया विधेयक तैयार किया गया। परन्तु इस विधेयक को भी विधान परिषद् में रखने में देर हुई जिसका कारण यह बताया गया कि विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों से राय ली जा रही थी। उसके पश्चात् इस विषय में कुछ ज्ञात नहीं हुआ। ऐसा जान पता है कि सरकार ने इस प्रकार का अधिनियम बनाना उचित नहीं समझा और १९६० तथा १९६४ में पुराने अधिनियम में केवल संशोधन कर दिया।

सन् १९२६ के श्रमिक सघ अधिनियम में ऐसी कोई धारा नहीं थी जिसके अन्तर्गत मार्शलिक श्रमिक सघों को मान्यता दे। किन्तु भारतीय श्रम सम्मेलन के १६वें अधिवेशन में (जो मई १९१८ में हुआ था) सघों को मान्यता प्रदान करने के सम्बन्ध में कुछ चर्चा बनाई गई थी। वे चर्चा उद्योगों की अनुशासन संहिता (Code of Discipline) में दी गई है। चर्चा में यह दिया गया है कि यदि किसी श्रमिक सघ की अधिधि एक वर्ष से अधिक है और यदि उसमें सस्था के कुल श्रमिकों में से कम से कम १५ प्रतिशत श्रमिक सदस्य हैं तो ऐसे सघ को मान्यता दे देनी चाहिये। किन्तु यदि किसी सस्था में एक ही सघ है तो यह १५ प्रतिशत सदस्यों की शर्त लागू नहीं होगी। जहाँ बहुत-से सघ हों, वहाँ सबसे अधिक सदस्य सस्था वाल सघ को मान्यता दी जानी चाहिए। (देखिये परिशिष्ट ग म अनुशासन संहिता)।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन और श्रमिक सघ

अन्तर्राष्ट्रीय सम्पर्क का भारतीय श्रमिक सघों पर स्पष्ट प्रभाव पड़ा है। श्रमिक सघ आन्दोलन का प्रारम्भ और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना दोनों साथ साथ ही हुई। इस अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का भारतीय श्रम आन्दोलन पर पर्याप्त मात्रा में प्रभाव पड़ा है। इसने श्रमिकों में एकता की भावना उत्पन्न कर उनमें प्रयोग प्रयोग रहन की भावना को दूर कर दिया है। श्रमिकों में अपने अधिकारों और विशेषाधिकारों की जानकारी व प्रति जागृति पैदा करने में भी इसने सहायता की है। सामयिक परिस्थितियों और श्रम रिपोर्टों आदि के द्वारा श्रमिकों को अत्यन्त सूक्ष्मत्व सूचनाओं भी यह देता रहा है। श्रमिकों के प्रतिनिधि भी अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलनों में भाग लेते हैं और ऐसे श्रम सम्मेलनों के लिए प्रतिनिधि निर्वाचन करने की आवश्यकता के कारण ही कुछ प्रारम्भिक सगमों की स्थापना हुई थी। इसके अतिरिक्त दूसरे देशों के श्रमिक सघों के प्रतिनिधियों ने भी भारतीय श्रमिकों में अपना संगठन बनाने के प्रति रुचि उत्पन्न करने में स्पष्ट सहायता दी है। यह भी देखने में आया कि ब्रिटिश ट्रेड यूनियन काँग्रेस ने, अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक सघों के सगमों में और मास्को की तीसरी 'इंटर-नेशनल नैशनाल ओर्गेनिक अशान्ति और हड़ताल के दिनों में भारतीय श्रमिकों के लिए आर्थिक सहायता भेजी।<sup>13</sup> इस कारण इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि भारतीय श्रम आन्दोलन को अन्तर्राष्ट्रीय सम्पर्क के कारण अच्छी सहायता मिली है। सन् १९४७ और नवम्बर १९४७ में नई देहली में हुए 'एशियाई क्षेत्रीय श्रम सम्मेलनों'

ने भी भारतीय श्रम-आन्दोलन के सही ढंग पर विकास होने में और श्रमिकों में उनकी समस्या पर प्रकाश डालकर एकता की भावना उत्पन्न करने में यथेष्ट सहायता दी है। इसके अतिरिक्त श्रमिक-संघ के प्रतिनिधि न केवल अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेते रहे हैं, बल्कि भारतीय सरकार द्वारा स्थापित त्रिदलीय समितियों में श्रम-विधान, श्रम-नीति, श्रम-प्रशासन और अन्य श्रम-सम्बन्धी कार्यों से सम्बन्धित वाद-विवाद में भी भाग लेते रहे हैं। मिस्टर एलबर्ट रॉबर्ट्स ने, जो कि ब्रिटिश ट्रेड यूनियन काँग्रेस के एक नेता हैं और जो भारत में १९५१ में आये थे, यह बताया कि ब्रिटिश ट्रेड यूनियन काँग्रेस एशिया में व्यापार संघों के विकास के लिए १,१०,००० पाउंड अंशदान दे चुकी है। 'स्वतन्त्र व्यापार संघों के अन्तर्राष्ट्रीय सङ्घ' (International Federation of Free Trade Unions) ने भी दक्षिणी पूर्वी एशिया में व्यापार-संघों के विकास के लिए एक एशियाई क्षेत्रीय मण्डल की स्थापना की है जिसका मुख्य कार्यालय कलकत्ता में है।

### व्यापार संघों का आकार (Structure of Trade Unions)

भारत में अधिकांश श्रमिक संघ औद्योगिक संघ हैं। इसका तात्पर्य यह है कि एक ही उद्योग के श्रमिक अपना संघ बनाते हैं—चाहे उनका कोई पेशा हो, किसी प्रकार के कार्य पर लगे हों, चाहे पुरुष हो या स्त्री। इसका एक विशेष प्रपवाद अहमदाबाद के कपड़ा मिल मजदूर परिषद् में मिलता है जिससे सम्बन्ध सदस्य शिल्पी संघ हैं। हाल ही में केंद्रीय श्रमिक संघों का इस ओर झुकाव होने लगा है कि औद्योगिक संघ सम्पूर्ण देश के लिये वर्ग। इसका उदाहरण हमको रेल कर्मचारियों के राष्ट्रीय सङ्घ में और कपड़ा मिल श्रमिकों के अखिल भारतीय सङ्घ में मिलता है।

श्रमिक संघों ने बम्बई राज्य में विशेष उन्नति की है और यातायात के श्रमिकों का सङ्घ सबसे अच्छा है। सबसे अधिक शक्तिशाली संघ रेलवे कर्मचारियों तथा डाक, तार और छपाई करने वाले श्रमिकों के हैं क्योंकि ये श्रमिक कुछ पैसे-वैसे भी होते हैं और उनके अपने ही नेता होते हैं। भारत में सबसे महत्वपूर्ण श्रमिक संघों के सङ्घ रेलवे कर्मचारियों, डाक और रेल डाक विभाग श्रमिकों के हैं। सन् १९६४ में रजिस्टर्ड श्रमिक संघों के ६३ सङ्घ थे। प्रहमदाबाद का कपड़ा मिल मजदूर परिषद् (Ahmedabad Textile Labour Association) जिसे "मजदूर सहाज" कहते हैं, श्रमिकों के एक ऐसे सङ्घ का उदाहरण है जो कि अनुपम है। यह सन् १९३० में स्थापित हुई थी। श्री गुलजारीलाल नन्दा इसके प्रथम जनरल सेक्रेटरी थे। इस समय इसके लगभग ३३,००० सदस्य हैं। यह कई शिल्पी संघों का सङ्घ है, जैसे—जुलाहा संघ, कतारि करने वालों का संघ, मशीन चलाने वालों का संघ, कल-मुर्जों में तेल देने वालों का संघ, फायरमैनों का संघ, चौकीदारों का संघ, आदि। यह श्रमिकों के हितार्थ कई अच्छे सामाजिक कल्याणकारी कार्य करता रहता है जो दूसरों के लिए उदाहरणस्वरूप है। इस सङ्घ

की सफलता का मुख्य कारण यह भी रहा है कि महात्मा गांधी का इससे कई वर्षों तक सम्बन्ध रहा।

यह भी उल्लेखनीय है कि गैर-औद्योगिक कर्मचारियों, जैसे—ग्राम्यापकों, सरकारी तथा गैर सरकारी सेवाओं के क्लर्कों में भी श्रमिक सघवाद आजकल लोकप्रिय होता जा रहा है तथा अपनी जड़ें जमाता जा रहा है।

### भारतीय श्रमिक सघों के दोष और कठिनाइयाँ

श्रमिक सघों के उपरोक्त वर्णन से यह पूर्णतया स्पष्ट हो जाता है, कि श्रमिक सघ आन्दोलन देश में अब दृढ़ रूप से स्थापित हो चुका है और मजदूर-वर्ग की एक शक्तिशाली वर्ग में गणना होने लगी है। जैसा ऊपर संकेत दिया जा चुका है रजिस्टर्ड सघों की संख्या उत्तरोत्तर बढ़ती रही है। इसके प्रतिरिक्त अनेक औद्योगिक तथा अगैर-औद्योगिक सरकारी तथा अर्द्ध-सरकारी संस्थाओं में काम करने वाले श्रमिकों के बहुत से ऐसे सघ हैं जो रजिस्टर्ड नहीं हैं और जिनके आँकड़े आसानी से प्राप्त नहीं होते। कई स्थानों पर श्रमिक सघों ने श्रमिकों के कल्याण के लिए और उनकी आर्थिक दशा में उन्नति करने के लिए कई अच्छे कार्य किये हैं।<sup>14</sup> इन सब बातों के होते हुए भी हम यह देखते हैं कि अन्य देशों की तुलना में हमारे देश में श्रमिक सघ आन्दोलन का ठोस आधार पर विकास नहीं हुआ है। श्री रॉयट्स ने जिनका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, स्पष्ट कहा है कि भारत में श्रमिक सघ आन्दोलन इतना सक्रियवादी नहीं है जितना इसे होना चाहिये। श्री बी० वी० गिरि ने भी कहा है कि भारत में श्रमिक सघ आन्दोलन अभी तक प्राग्भिक अवस्था में ही है और आधुनिक श्रमिक सघ पिछले-तीस-वर्षों से ही कार्य करते हुए पाये गये हैं। आँकड़ों से पता चलता है कि औद्योगिक सघों में केवल लगभग ४० लाख श्रमिक सम्मिलित हैं जबकि वडे उद्योगों में ही एक करोड़ से अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। इस आन्दोलन के इतिहास से यह स्पष्ट पता चलता है कि श्रमिक सघ संगठन में बहुधा विच्छेद हो चुका है और इस आन्दोलन के निर्माण तथा विकास में राजनीति का महत्वपूर्ण प्रभाव रहा है। इस आन्दोलन के वास्तविक और ठोस विकास में कई कारणों से रुकावट पड़ी है जिन पर अब हम विचार करेंगे।

①

प्रथम कठिनाई तो भारतीय श्रमिकों की प्रवासिता (Migratory Character) है। श्रमिक जब हर समय गाँव वापिस जाने की ही सोचता रहता है तो वह सघों व कार्यों में कोई तीव्र और निरन्तर रुचि नहीं लेता। स्वस्थ सघवाद के लिए यह आवश्यक है कि एक स्थायी औद्योगिक जनसंख्या हो। परन्तु ऐसी जनसंख्या का हमारे देश में अभाव है। श्रमिकों की यह प्रवृत्ति कि यदि हो सके तो उद्योगों से नौकरी छोड़ कर अपने गाँव वापिस चले जायें, उनमें संयुक्त प्रयत्नों द्वारा अपनी दशा को सुधारने के उत्साह को कम कर देती है।

② दूसरी कठिनाई यह है कि भारत में मजदूरी बहुत कम है, श्रमिक अत्यन्त निर्धन हैं और बहुधा वे कृषि में भी दबे रहते हैं। यह बात स्वस्थ संगठन के विकास के लिये एक बहुत बड़ी स्कावट बन जाती है। श्रमिकों के लिये संघ निधि में थोड़ा सा चन्दा देना भी एक बोझ बन जाता है। सदस्यता का चन्दा नियमित रूप से नहीं दिया जाता और बहुत से श्रमिक तो सदस्य भी नहीं बनते। इसका परिणाम यह होता है कि मधो की आर्थिक दशा शोचनीय ही रहती है और किसी बाहरी सहायता के बिना उनके पास यथेष्ट बन नहीं हो पाता। श्री रॉबर्ट्स<sup>17</sup> ने यह भी बताया था कि उन्हें भारत में कई ऐसे सच मिले जिनके पास कोई निधि नहीं थी और जिन्हे केवल 'कागजी सच' कहा जा सकता था। उन्हें इस बात से भी आश्चर्य हुआ कि बहुत से सदस्य अपना चन्दा नहीं देते थे, अर्थात् नाकीदार थे। ब्रिटेन में ट्रेड यूनियन काँग्रेस के ८० लाख सदस्यों में ये प्रत्येक सदस्य प्रति सप्ताह अपना चन्दा नियमित रूप से चुका देता है। तीसरी और चौथी, दोनों ही योजनाओं में कहा गया है कि देश में श्रमिक संघ आन्दोलन के विछड़पन का मुख्य कारण साधनों का अभाव है।

तीसरी कठिनाई एक शक्तिशाली संगठन बनाने में यह है कि श्रमिक अपने वंश, धर्म, भाषा, जाति और स्वभाव के अनुसार प्रायः एक दूसरे से दृष्ट रहते हैं। यह सच यार्त एमता को छिन्न-भिन्न करने वाली है और श्रमिकों के आपस में मिलकर बैठने में रुकावटें डालती हैं। मालिक उनकी ऐसी दुर्बलता का प्रायः अनुचित लाभ उठाते हैं और फूट डालकर के शासन को दूब बनाये रखने वाली नीति को अपनाते हैं। वेद ह कि देहली, लखनऊ और बंगाल में कुछ सचों को साम्प्रदायिकता के आधार पर संगठित किया गया था। परन्तु सन् १९४३ ई० में सरकार ने ऐसे सचों को मान्यता नहीं दी।<sup>18</sup>

चौथी कठिनाई यह है कि श्रमिकों में जीवन-स्तर नीचा होने के कारण और कार्य के घण्टे अधिक होने के कारण न तो इतनी शक्ति रहती है और न उन्हें इतना समय मिल पाता है कि वह श्रमिक संघ का कोई कार्य कर सकें। जिस गिरी हुई दशा में हमारे श्रमिक रहते हैं उसे देखते हुए उनसे यह आशा नहीं की जा सकती कि वे अपने संगठन-कार्य की ओर ध्यान दे पायेंगे।

श्रमिक प्रायः अल्पवय और अज्ञानी भी होते हैं और उनमें प्रजातन्त्रीय उत्साह का अभाव पाया जाता है। पीढ़ियों से उनमें शासित होने का स्वभाव पड़ गया है और उनमें दासता और हीनता का भाव घर कर गया है। इन्हीं कारणों से बहुत से श्रमिक तो सोच भी नहीं पाते कि वे स्वयं संगठित होकर कोई कार्य कर सकते हैं।

17. Speech of Mr Roberts in a public meeting at Madras on Oct. 10, 1931.

18. R. K. Mukerjee : *Indian Working Class*.

एक और दोष जो देखने में आता है वह यह है कि अधिकांश श्रमिक सघ हड़ताल करने और उसे चालू रखने के अभिप्राय से ही बनाये जाते हैं। वे श्रमिकों के हितार्थ कल्याणकारी कार्य करने में असमर्थ रहते हैं। इस कारण यह देखा गया है कि अधिकांश सघ केवल हड़ताल-समिति ही कहलाये जा सकते हैं। वे स्वस्थ रूप से विकास करने का कोई प्रयत्न नहीं करते।

इसके अतिरिक्त भारतीय श्रमिक सघों के संगठन में एक भारी दोष यह है कि सघों के नेता उनके सदस्यों अर्थात् श्रमिकों में से ही नहीं होते। साधारणतया श्रमिक सघों का आदर्श नेता मध्यम वर्ग का एक वकील या राजनीतिज्ञ होता है जो जन-उपकार की भावना से या राजनैतिक उद्देश्य से अपनी सम्पूर्ण शक्तियों को श्रमिकों के हितों के लिये लगा देता है। इन व्यक्तियों को उद्योग की विभिन्न तकनीकी विधियों के विषय में पूर्ण ज्ञान नहीं होता है और इस कारण वे मालिकों के साथ समानता के आधार पर किसी पारस्परिक वार्तालाप में भाग नहीं ले सकते। वे श्रमिकों की वास्तविक कठिनाइयों को और उनकी शिकायतों को भी समझ नहीं पाते। कभी कभी वे इतना अधिक प्रयत्न कर बैठते हैं कि उनका प्रभाव स्वयं कम हो जाता है। फिर ऐसे बहुत से नेता अवसरवादी होते हैं और उनका कुछ निजी स्वार्थ होता है। कई बार वे स्वयं आपस में झगडा कर बैठते हैं और श्रमिकों से प्रायः अनुचित लाभ उठाते हैं। वर्तमान समय में ऐसा देखा गया है कि अधिकतर नेता किसी न किसी राजनीतिक दल से सम्बन्ध रखते हैं और श्रमिक सघों की आड़ लेकर अपने राजनीतिक उद्देश्यों की पूर्ति करते हैं। स्वस्थ संघवाद का विकास तब तक नहीं हो सकता जब तक कि उसके नेता मजदूर वर्ग के ही न हों। यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि श्रमिक सघों में जो बाहरी नेतृत्व पाया जाता है इसके अन्तर्गत और निरन्तर पाये जाने का उत्तरदायित्व कुछ सीमा तक मालिकों पर भी है। श्रमिकों में यह वास्तविक भय होता है कि अगर उन्होंने सघों का नेतृत्व किया जो उन पर वाद में किसी न किसी प्रकार से अत्याचार होगा। इस कारण मालिक ही श्रमिकों के हृदय में यह भावना उत्पन्न कर सकते हैं कि यदि श्रमिक वर्ग में ही उनके नेता बनें तो उनका स्वागत होगा। बाहरी नेतृत्व का एक अन्य कारण यह भी है कि राजनीतिक दल श्रमिकों में अपना प्रचार करते हैं और उनके कार्यों में दखल देते हैं। इसके अतिरिक्त श्रमिकों की अज्ञानता और उनमें अनपढ़ होने के कारण भी बाहरी नेतृत्व श्रमिक सघों में पाया जाता है। ईमानदार, सच्चे और कुशल नेता श्रमिकों में से नहीं मिलते। अमरीका और पश्चिमी देशों के श्रमिक सघों की भाँति भारतीय श्रम सघों के पास इतना धन भी नहीं होता कि वे बाहरी व्यक्तियों को पैसा देकर अपने कार्य करा सकें।

एक और कठिनाई यह है कि मध्यस्थ प्रायः सघों के विरोधी होते हैं। श्रमिक सघों के वन जान से मध्यस्थों के अधिकार छिन जाते हैं। इस कारण ये मध्यस्थ हर उचित और अनुचित उपाय से श्रमिकों में फूट डालने और श्रमिक सघों के उद्देश्यों को विफल बनाने का प्रयत्न करते हैं। इसके अतिरिक्त मालिकों का



व्यवहार भी संघों के प्रति विरोधपूर्ण रहता है। भारत में अधिकांश मालिक श्रमिकों के संगठन को अपने अधिकारों, शासन और प्रभाव के लिए एक चुनौती समझते हैं और कुछ हीन प्रवृत्ति के मालिक तो श्रमिकों की एकता तोड़ने के लिये हर प्रकार के उचित या अनुचित साधन अपनाते से नहीं हिचकते। ऐसी कई घटनाएँ हुई हैं जबकि मालिकों ने सभ में भाग लेने वाले श्रमिकों पर अत्याचार किये हैं। वे भेदिया, गुण्डे और हड़ताल-तोड़क आदि व्यक्तियों को संघ कार्यों में विघ्न डालने के लिये नौकर रखते हैं। मालिक प्रतिद्वन्द्वी श्रमिक संघों को भी प्रोत्साहन देते हैं और कई बार उन्होंने ऐसे श्रमिक संघों को मान्यता देने से इन्कार कर दिया है जिनमें उनकी रुचि के श्रमिक न हों। संघों के पदाधिकारियों को मालिकों द्वारा प्रायः घूस दी जाने की भी शिकायत है। श्रमिकों में साम्प्रदायिकता तथा विभिन्न जातियों के कारण उत्पन्न हुए भेदों से लाभ उठाने का प्रयत्न भी किया जाता है। डाक्टर राधाकमल मुकुर्जी ने श्रमिकों पर अत्याचार होने की कई घटनाओं का उल्लेख किया है।<sup>१७</sup> डाक्टर राजेन्द्र प्रसाद और पण्डित जवाहरलाल नेहरू ने जो कुछ भगडों के विवाचक थे, अपने निरुपेक्ष में यह लिखा है कि "जमशेदपुर पिछले वर्षों में अपने गुण्डों के लिये अत्यन्त कुख्यात रहा है। प्रतिद्वन्द्वी संघों के श्रमिकों के बीच प्रायः मूठ-भेदें हुई हैं, सभाओं को तोड़ा गया है। हाथपाई और पत्थर फेंकने की घटनाएँ भी सामान्य थीं। कई श्रम-नेताओं और उनके अनुयायियों पर हस्तक्षेप-खुल्सा यह आरोप लगाया गया कि वे मालिकों से कुछ धनराशि लेते थे। ऐसी परिस्थिति में कोई व्यक्तिवानी तथा अनुशासित श्रमिक संघ नहीं बन सकता था और श्रमिकों के हितों का लालची नेताओं द्वारा बलिदान होता रहा है।" ऐसे अत्याचारों को कई स्थानों में देखा गया है। सताये जाने का यह भय कोई काल्पनिक भय नहीं है। सन् १९२६ और १९३६ ई० के बीच में अहमदाबाद कपड़ा मिल मजदूर परिषद् ने अत्याचार होने पर ४५,००० रुपये सहायता धनराशि के रूप में बाँटे थे। उत्तर-प्रदेश में भी कानपुर की कपड़ा मिलों में अत्याचार होने की घटनाओं की जाँच के लिये एक जाँच न्यायालय की स्थापना करनी पड़ी थी।

इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि बम्बई का सन् १९३८ का औद्योगिक विवाद अधिनियम संघों के कार्यकर्ताओं पर अत्याचार होने को एक अपराध घोषित करता था, जिस अपराध के लिये १,००० रुपये तक जुर्माना दिये जाने के दण्ड की व्यवस्था थी जिसका कुछ भाग सताये हुये कार्यकर्ता को क्षतिपूर्ति के रूप में दिया जा सकता था। डाक्टर राधाकमल मुकुर्जी ने इस बात का सुझाव दिया है कि भारत में भी अमरीका के सन् १९३१ के 'नेशनल लेबर रिलेशन्स एक्ट' की भाँति एक अधिनियम होना चाहिये। यह अधिनियम अमरीका ने श्रमिकों का 'नैगता चार्टर' माना जाता है। इसके अन्तर्गत श्रमिकों को स्वयं संगठित करने के लिये कई अधिकार दिये गये हैं। मालिकों का संघों में हस्तक्षेप करना, या श्रमिकों

को सघ कार्यों में भाग लेने से रोकना अपराध घोषित कर दिया है। किसी भी प्रकार का अत्याचार निषेध है। कनाडा में भी श्रमिकों को ऐसे ही अधिकार दिये गये हैं। भारत में १९४२ में मैसूर राज्य में 'मैसूर धर्म अधिनियम' के अन्तर्गत श्रमिकों की अत्याचार से रक्षा की गई थी। भारत के श्रमिक सघ अधिनियम के अन्तर्गत सन् १९४७ के संशोधन के अनुसार मालिकों के कई कार्यों को अनुचित ठहराया गया था और ऐसे कार्यों के लिये जुमाने के रूप में दण्ड देने की व्यवस्था थी। परन्तु यह अधिनियम लागू नहीं किया गया। मुल्ह अधिकारियों के सम्मुख जो मुकदमे आते हैं उनसे यह स्पष्ट पता चलता है कि जितने श्रमिकों को मालिक कुछ भगडा करने वाला समझते हैं उनको किसी न किसी बहाने नौकरी से अलग कर दिया जाता है।

श्रमिक सघों के संगठन में एक और दोष यह है कि अधिकांश सघों की सदस्यता बहुत कम है। इस कारण इनमें पर्येष्ट घन संगठन और नेतृत्व की कमी रहती है। उदाहरणार्थ, १९५६-६० में ब्योरा देने वाली ७०३ प्रतिशत सघों की सदस्यता ३०० से कम थी। श्रमिक सघ की औसत सदस्यता केवल ६२० थी। सदस्यता के कम होने का मुख्य कारण यह है कि एक ही उद्योग में श्रमिकों में कई सघ होते हैं और श्रमिकों में आपस में एकता नहीं है। श्री बी० बी० गिरि ठीक ही इस बात पर जोर दे रहे हैं कि एक उद्योग में एक ही सघ होना चाहिये। वही सघ श्रमिक टिकाऊ रहेगा। उनका नियमित रूप से कार्यालय बन सकता है, समस्त समय के लिये उनमें कर्मचारी भी लगाये जा सकते हैं और सेवा करने की शक्ति भी उनमें अधिक हो सकती है।

चौथी पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा में बताया गया है कि मद्यपि पंजीकृत श्रमिक सघों की संख्या जो कि सन् १९५१-५२ में ४,६०० थी, सन् १९६३-६४ में बढ़कर ११,६०० हो गई तथापि खानों के केवल ५०%, फैक्टरियों के ४०%, रेलों के २५% और चाय बागानों के २०% श्रमिक ही इनमें सम्मिलित हुए। अतः नीति यह होनी चाहिये कि श्रमिकों को सघों का व्यवस्थापन करने को प्रोत्साहित किया जाये। योजना में इस बात पर भी जोर दिया गया है कि धर्म सघ आन्दोलन को संगठित रूप से चलाने की आवश्यकता है जिसका कि देश में अभाव है।

देश में श्रमिक सघों में जो फूट पड़ी हुई है और उनमें द्वेष भावना से जो प्रतिद्वन्द्वता चल रही है उसका कुछ उत्तरदायित्व राजनीतिक दलों पर भी है। प्रत्येक राजनीतिक दल यह प्रयत्न करता है कि श्रमिक वर्ग उनकी ओर मिल जायें और इस प्रयत्न में वह श्रमिकों में परस्पर द्वेषित भावनाएँ और मतभेद उत्पन्न कर देते हैं। श्रमिक सघों की इस प्रतिद्वन्द्वता ने इस समय एक जोड़ल समस्या का रूप धारण कर लिया है और इस कारण उनके स्वस्थ विकास में एक बहुत बड़ी रुकावट आती है।

## उपसंहार और सुभाव

रॉयल श्रम आयोग के अनुसार श्रमिक संघों के पूर्ण प्रभावशाली होने के लिये दो बातों की आवश्यकता है—एक तो प्रजातन्त्रीय भावना और दूसरी शिक्षा। श्रमिकों में प्रजातन्त्रीय उद्देश्य की भावना अभी उत्पन्न करनी है। उससे भी अधिक जो रुकावट है वह शिक्षा का अभाव है। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में बतलाया गया है कि एक ही उद्योग में अनेक श्रमिक संघों का होना, राजनीतिक प्रतिस्पर्धा, धन की कमी तथा श्रमिकों की पारस्परिक फूट इत्यादि ही वर्तमान समय के संघों की दुर्बलता में से कुछ है। एक शक्तिशाली श्रमिक संघ आन्दोलन श्रमिकों के हितों की रक्षा करने के लिये तथा उत्पादन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये अत्यन्त आवश्यक है। इससे-संगठित श्रमिकों और मालिकों में अधिकतर सहयोग भी उत्पन्न होगा और औद्योगिक शान्ति भी रहेगी। एक शक्तिशाली संघ श्रमिकों की उस समय सहायता करता है जब वे प्रथम बार गाँव से आते हैं। इस प्रकार वह प्रवासिता, अनुपस्थिति तथा श्रमिकावर्त को कम करता है और भर्ती के दोषों को दूर करता है। मजदूरी की उचित नीति के निर्धारण में श्रमिक संघ सहायता कर सकते हैं और प्रबन्धकों के साथ औद्योगिक विराम सन्धि (Truce) के अन्तर्गत समझौते भी श्रमिक संघ ही कर सकते हैं। इस प्रकार देश के आर्थिक विकास में और सम्प्रेषण की सुकलता में भी संघों का एक विशेष और महत्वपूर्ण स्थान है। इस समय ऊपर लिखे कई कारणों से श्रमिक संघों में आपस में मतभेद और फूट है। इसलिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि प्रथम तो श्रमिकों को शिक्षा और प्रशिक्षण दिया जाय जिससे वे एक शक्तिशाली और स्वस्थ संगठन के लाभों को समझ सकें। श्रमिक संघों को केवल एक हड़ताल समिति की भाँति कार्य नहीं करना चाहिये, वरन् उनको अपने कार्य श्रमिकों की शिक्षा की और भी विस्तृत करने चाहिये। ये कार्य वे अधिक सभाये करके, वाद-विवाद करके, भाषण कराके तथा कल्याणकारी कार्य करके कर सकते हैं। इस और निरन्तर प्रयत्न होने चाहिये कि विभिन्न श्रमिक संघों में एकता आ जाय और एक उद्योग में एक ही संघ हो। 'आचरण संहिता' (Code of Conduct) (देखिये परिशिष्ट 'ग') में जो नियम दिये गये हैं, उनका यदि उचित प्रकार से अनुसरण किया जाय और उनको प्रभाववात्मक रूप से लागू किया जाये, तो श्रमिक-संघों में जो आपसी भेदभाव और द्वेषभाव पड़ा हुआ है वह दूर हो सकेगा और विभिन्न संघों के कार्यों में सामंजस्य साया जा सकेगा। इसके अतिरिक्त इस बात की भी आवश्यकता है कि श्रम नेता ऐसे हों जो स्वयं श्रमिक रह चुके हों और उनको उचित प्रशिक्षण भी दिया जाना चाहिये। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना ने इस सुझाव के साथ कि श्रमिक संघों में बाहर वालों की संख्या कम हो, यह भी कहा है कि बाहर वालों ने देश में श्रमिक संघ आन्दोलन के निर्माण में यथेष्ट महत्वपूर्ण कार्य किया है और उनके सम्पर्क के बिना यह आन्दोलन इतना शक्तिशाली और विशाल नहीं हो पाता। परन्तु हम यह भी कह सकते हैं कि यदि बाहर वालों का सम्पर्क न होता तो श्रमिक

सब आन्दोलन का बिनाग ऐसे अस्वस्थ रूप में न होता। मधो को इस बात की समझ देना चाहिये कि यदि वे किसी ऐसे व्यक्ति पर, जो श्रमिक वर्ग का नहीं है, अधिकतर निर्भर रहेंगे तो उनकी अपने की संगठित करने की शक्ति अप्रत्यक्ष रूप से कम हो जायेगी। वर्तमान समय की सबसे बड़ी आवश्यकता यह है कि राजनीतिक दल श्रमिक मधो से अलग रहें और श्रमिक मधो को राजनीति से दूर रखा जाय और वे अपने कार्यों को श्रमिकों की भलाई तक ही सीमित रखें। इस सम्बन्ध में यह बात बहुत आवश्यक है कि श्रमिकों को सच-ज्ञान और सच-विधियों में प्रशिक्षण दिया जाय। द्वितीय पञ्चवर्षीय आयोजना में इसके लिये बुद्धिर्मान् देने की व्यवस्था है। इस बात का सुझाव दिया जा सकता है कि ऐसे श्रमिकों के प्रशिक्षण के नियम जो सच-नेता वर्ग की आकांक्षा रखते हों अधिकतर समस्याएँ खोली जायें। कोलम्बो आयोजना के अन्तर्गत श्रमिक मधो के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण के लिये इंग्लैंड भेजा जा रहा है।

द्वितीय पञ्चवर्षीय आयोजना में इस बात का भी सुझाव था कि मधो को कुछ धर्म पूरी करने पर वैधानिक मान्यता दे देनी चाहिये। परन्तु कानून केवल उपशमन (Palliative) का कार्य हो कर सकता है और केवल दोषों को ही दूर कर सकता है। यदि श्रमिक स्वयं नृत्तिसाली होंगे, तो किसी विधान की आवश्यकता नहीं होगी। मानिक भी एक शक्तिशाली और पूर्ण रूप में प्रतिनिधित्व करने वाले सभ को मान्यता देने में इन्कार नहीं कर सकेंगे। इस सम्बन्ध में इस बात का उल्लेख किया जा सकता है कि मई १९१८ में भारतीय श्रम सम्मेलन के १६वें अधिवेशन में श्रमिक मधो को मान्यता प्रदान करने के लिये कुछ सत्ते बनाई गई और अब उनको 'अनुशासन संहिता' के परिशिष्ट में जोड़ दिया गया है। (देखिये परिशिष्ट 'ग')। सभा को अपनी धनराशि में वृद्धि करने के लिये द्वितीय पञ्चवर्षीय आयोजना में यह सुझाव दिया गया था कि मधो के नियमों में यह बात भी आ जानी चाहिये कि कम से कम चार आने मासिक सदस्यता शुल्क होगी। इस नियम के बिना किसी भी सभ को एक मान्य सभ के रूप में रजिस्टर्ड न किया जाय। शेष धनराशि या दवाया के चुकाने के जो नियम हैं उनको दृढ़ता से लागू करना चाहिये। १९६० के भारतीय श्रमिक सभ (संशोधित) अधिनियम के अन्तर्गत अब प्रत्येक सदस्य के लिये कम से कम २५ पैसे प्रतिमाह का खर्चा देना अनिवार्य कर दिया गया है।

तृतीय पञ्चवर्षीय आयोजना में कहा गया है कि "मजदूर मधो को औद्योगिक और आर्थिक प्रशासन के ढाँचे का एक अनिवार्य अंग माना जाये और इन्हें इन उत्तरदायित्वों को समालने के लिये तैयार किया जाये। अधिकाधिक मात्रा में श्रमिकों द्वारा ही श्रमिकों का नेतृत्व किया जाना चाहिये—श्रमिकों के शिक्षा कार्यक्रम में प्रगति के साथ-साथ यह प्रक्रिया भी तेज हो जायेगी। इस समय श्रमिक सभ अधिकतर अपर्याप्त धन के कारण कई कठिनाइयों का अनुभव करते हैं। अनुशासन संहिता में मजदूर मधो को मान्यता देने के लिये जो नियम निर्धारित

किये गये हैं उनके फलस्वरूप देश में एक सशक्त और स्वस्थ मजदूर आन्दोलन का विकास होगा ।”

✓ चौथी पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा में कहा गया है कि “श्रमिकों को केवल अपने सदस्यों को अच्छी मजदूरी दिलाने तथा काम करने व रहने की समुचित दशाएँ उपलब्ध कराने वाली एजेन्सी के रूप में ही कार्य नहीं करना चाहिए, अपितु देश के विकास में अपना अधिकाधिक महत्वपूर्ण योग देना चाहिये ।” इससे स्पष्ट है कि हमारे देश में एक शक्तिशाली श्रम संघ आन्दोलन के विकास में दो मुख्य बाधाएँ हैं एक तो संगठित श्रम संघ आन्दोलन का अभाव तथा दूसरी साधनों की कमी ।

✓ यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि श्रमिकों की वार्षिक दशा में सुधार की बहुत आवश्यकता है । अपने संगठन-कार्यों के लिये जब तक श्रमिकों के पास यथेष्ट समय, शक्ति और धन न होगा, स्वस्थ संघवाद का विकास सम्भव नहीं है । इस कारण स्वस्थ संगठन की समस्या को पृथक् रूप से नहीं सुलझाया जा सकता । इसके लिये सब ओर से तथा हर प्रकार के प्रयत्नों की आवश्यकता है । श्रमिक संघों को यह समझना चाहिये कि उनका कार्य केवल यही नहीं है कि वे मालिकों से झगडा करते रहे या केवल श्रमिकों की भलाई व उन्नति के लिये ही कार्य करते रहे । अब उन्हें राष्ट्रीय हित के लिये आत्म-त्याग और सहयोग की भावना से कार्य करने की नीति अपनानी चाहिये । उन्हें श्रमिक संघ अनुशासन की एक संहिता का भी निर्माण करके इन बात का प्रयत्न करना होगा कि सब श्रमिक ठीक राह पर चले । इस सम्बन्ध में ‘अनुशासन संहिता’ तथा ‘आचरण संहिता’ जैसे महत्वपूर्ण पत्र अत्यन्त सहायक सिद्ध हो सकते हैं । (देखिये परिशिष्ट ‘ग’) । पिछले कुछ वर्षों से श्रमिकों में अधिक मनोवैज्ञानिक (Psychological) परिवर्तन पाया जाता है । वे अपने अधिकारों से तो अधिकतर परिचित हो गये हैं परन्तु इस परिवर्तन के समय में वे अपने कर्तव्यों को भूल गये हैं । हर ओर से मालिकों की ये शिकायतें आती हैं कि श्रमिकों की कार्यकुशलता कम हो गई है । श्रमिक अधिक कार्य करने में कोई रुचि नहीं दिखाते और मालिक उनसे कुछ कह नहीं सकते क्योंकि हड़ताल का हर समय डर लगा रहता है । पिछले दिनों में श्रमिकों की ओर से हिंसात्मक कार्य भी हुये हैं, जैसे—गलकत्ता, खरगपुर, बम्बई, अहमदाबाद आदि में । अभी हाल के कुछ महीनों में श्रमिकों द्वारा “धिराव” के जो हथकण्डे अपनाये गये हैं, यह बड़ी गम्भीर बात है । ‘धिराव’ में श्रमिक कारखाने के मालिकों तथा प्रबन्धकों को कारखानों में ही अथवा उनके निवास स्थानों में ही लम्बे समय तक घेरे रहते हैं । कभी-कभी तो इस अवधि में उनकी खाना, पानी से भी वंचित कर दिया जाता है । ऐसे अस्वस्थ वातावरण को दूर करने की आवश्यकता है । इसका सबसे अच्छा उपाय यही है कि स्वस्थ श्रमिक संगठन के विकास का प्रयत्न किया जाय । देश में इस बात का

ग्रान्दोलन भी चल पड़ा है कि श्रमिकों को भी प्रबन्ध कार्यों में भाग दिया जाय । इसका प्रयोग भी सफलतापूर्वक कई स्थानों पर किया गया है । इस ग्रान्दोलन का विस्तार हो सकता है, परन्तु इसकी सफलता के लिये भी यह आवश्यक है कि शक्तिशाली और पूर्ण रूप से प्रतिनिधित्व करने वाले श्रमिक सघ हो । यदि हम अपने श्रमिकों से अधिक कार्यकुशलता की आशा करते हैं तथा देश में अधिक उत्पादन और औद्योगिक शान्ति चाहते हैं तो यह आवश्यक है कि सघों के समस्त दोषों को दूर करने और स्वस्थ सघवाद के विकास में उन्नति करने की ओर हमें गम्भीर रूप में प्रयत्न करने चाहियें ।

# इंग्लैण्ड में श्रमिक संघवाद

## TRADE UNIONISM IN ENGLAND

### मध्ययुग में दस्तकारी श्रेणियाँ (Craft Guilds in the Middle Ages)

ब्रिटेन के श्रमिक संघ औद्योगिक क्रांति की उगज है। इससे पूर्व अधिकतर उद्योग-धंधे श्रमिकों के घर पर ही होते थे और श्रमिक कठिनाता से ही मिल पाते थे क्योंकि वे अलग-अलग कार्य करते थे। मत. किसी प्रकार के सघ बनाने का अवसर न था। परन्तु मध्ययुग में श्रमिकों की दस्तकारी श्रेणियों (Craft Guilds) का उल्लेख मिलता है। यह उन कुशल श्रमिकों के सघ थे जो एक ही प्रकार की वस्तु के उत्पादन में सलग्न होते थे। इस प्रकार की श्रेणी या गिल्ड सभी व्यवसायों, जैसे—सीमेंट, पातायात आदि में पाये जाते थे। परन्तु ये दस्तकारी श्रेणियाँ आधुनिक श्रमिक संघों से भिन्न थी। दस्तकारी श्रेणियाँ उन शिल्पियों का संगठन थी जो मालिक होने के साथ-साथ श्रमिक भी थे और यह सम्पूर्ण दस्तकारी को नियंत्रित करते थे, परन्तु श्रमिक संघ में केवल श्रमिक ही होते हैं। इसके अतिरिक्त यह मध्यकालीन दस्तकारी श्रेणियाँ अधिकतर स्थानीय ही होती थी जबकि आधुनिक श्रमिक संघ अधिक विस्तृत आधार पर संगठित किये जाते हैं। श्रेणियाँ धार्मिक व दान के कार्य भी करती थी जो कि आधुनिक श्रमिक संघों के द्वारा सम्पन्न नहीं किये जाते। श्रेणियाँ एक ही व्यवसाय में लगे व्यक्तियों का संगठन होती थी, परन्तु श्रमिक संघों में विभिन्न व्यवसायों के श्रमिक भी हो सकते हैं। दोनों में एक अन्य विभिन्नता यह थी कि दस्तकारी श्रेणियाँ अपने तथा जनता दोनों के ही हितों को ध्यान में रखती थी। आधुनिक श्रमिक संघ सामान्यतः मजदूरों के ही हितों का ध्यान रखते हैं और कभी-कभी जनसाधारण और अपने उद्योग तक की भलाई की परवाह नहीं करते।

### आधुनिक श्रमिक संघों का विकास

१. अठारहवीं शताब्दी तथा उसके पश्चात् आधुनिक उद्योग-धंधों के विकास होने के कारण श्रमिक संघों की आवश्यकता अनुभव हुई। कारखाना प्रणाली से श्रमजीवियों के एक नये वर्ग की उत्पत्ति हुई जो अपने निर्वाह के लिये पूर्णतया अपनी मजदूरी पर ही निर्भर था। व्यक्तिवाद (Individualism) के ऐसे युग में जबकि अव्यवस्था नीति (Laissez-faire) ही सर्वोपरि थी, श्रमिक वर्ग को अनेक

हानियाँ पहुँची। श्रमिकों को अनेक कठिनाइयों तथा अन्याय का सामना करना पड़ता था तथा उनका पूरा रूप से शोषण होता था। प्रारम्भिक संगठन इस शोषण के स्वाभाविक परिणाम थे।

### संसद का विरोधी व्यवहार संगठन कानून (Combination Laws)

इस युग से पूर्व कुछ ऐसे अधिनियम थे जिनके अन्तर्गत मजदूरी का निर्धारण जस्टिसेज आफ पीस (Justices of Peace) द्वारा होता था। इस प्रकार जब सरकार न श्रमिकों की अवस्था पर नियंत्रण रखन का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लिया तब मजदूरी बढ़ाने अथवा श्रम अवस्थाओं में हस्तक्षेप करने के लिये श्रमिक संगठनों का कानून द्वारा निषेध कर दिया गया। इसी प्रकार के निषेध मालिकों के लिये भी थे। परन्तु समय की गति के साथ साथ मालिकों के लिये राज्य का यह हस्तक्षेप निषिध्य होता गया। औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् जब उद्योगों का तीव्रगति से विकास हुआ, राज्य के कानूनों का प्रभाव कम हो गया और मजदूरी तथा श्रम की अवस्थाएँ मालिकों द्वारा निर्धारित की जान लगी। परिणामस्वरूप श्रमिकों का शोषण हुआ। परन्तु संगठन अब भी अपराध माने जाते थे और षडयन्त्र के कानून (Law of Conspiracy) के अन्तर्गत दंडित होते थे। तत्कालीन श्राव्यक सिद्धान्त ने भी श्रमिक सघों के प्रति सरकार के दृष्टिकोण पर प्रभाव डाला। मजदूरी निधि सिद्धान्त (Wages Fund Theory) के अनुसार मजदूरी एक निश्चित निधि में से दी जाती है और यदि श्रमिका का कोई सघ किसी एक उद्योग में श्रमिक सघों के माध्यम से अधिक मजदूरी प्राप्त करेता है तो दूसरे उद्योग में श्रमिकों को कम मजदूरी मिलेगी। इसके प्रतिरिक्त प्रासीसी क्रान्ति ने भी इंग्लैंड में यह भय व्याप्त कर दिया कि वही यह श्रमिक सघ चान्तिकारी न हो जाव। अतः संसद् (Parliament) इन सघों के प्रति विरोधी हाँ उठी और कई ऐसे अधिनियम पारित किये गये जिनके अन्तर्गत एक के बाद एक उद्योगों में संगठन अवैध घोषित कर दिये गये। इन सब कानूनों के पश्चात् सन् १७९९ और १८०० में संगठन कानून (Combination Laws) के रूप में और भी कठोर कदम उठाये गये जिनके अन्तर्गत संगठन उद्योगों में संगठनों का अवैध घोषित कर दिया गया। इसका परिणाम यह हुआ कि श्रमिकों के गुप्त सघ बनन लग। गुप्त तहखानों में सभाय होने लगी तथा सदस्यों के नाम भी गुप्त रखे जाते थे। कुछ फ्रांसिसके ये सघ अत्यन्त रूप से चालू नहीं कर सकते थे और शक्तिपूर्ण ढंग से समझौता का रास्ता बन्द हो गया था तब परिणामस्वरूप अनेक स्थानों पर हत्याएं हुई और श्रमिक हिंसा पर उतर आये तथा मरानों की लोड फोड की गई क्योंकि मशीनें श्रमिकों द्वारा उनकी निधनता और कठिनाइयों का कारण समझी जाती थी। इस समय कुछ फ्रेंचला सासाइटीज अर्थात् मित्र संमितियों बनाई गई जो कि १७९२ के फ्रेंडली सासाइटीज एक्ट (Friendly



Societies Act) के अन्तर्गत पंजीकृत होती थी। इन 'फेडरली सोसाइटीज' ने कुछ लाभपूर्ण कार्य किए, जैसे—श्रमिकों को बेकारी और बीमारी के दिनों में सहायता दी। यह कार्य बाद में श्रमिक संघों द्वारा किए जाने लगे। परन्तु ऐसी संस्थाएँ श्रमिकों का वैधानिक संगठन नहीं कहੀ जा सकती थी क्योंकि तत्कालीन संस्थाएँ निषेध थीं।

### श्रमिक संघों का प्रारम्भ

श्रमिकों में असन्तोष व्याप्त ही रहा परन्तु शिक्षा और सीख वृद्धि न होने के कारण वे अनेक वर्षों तक संगठन कानूनों (Combination Laws) को समाप्त न करा सके। संवैधानिक रूप से तो मालिकों के संघ बनाने पर भी प्रतिबन्ध था परन्तु इस प्रतिबन्ध को लागू करने के लिये बहुत ही कम कार्य किया गया जबकि श्रमिकों के लिये 'पब्लिश्ड के कानून' के अन्तर्गत कठोर दण्ड की व्यवस्था थी। कुछ सीख वृद्धि वाले श्रमिकों ने संगठन कानूनों को समाप्त कराने के हेतु आन्दोलन किया। 'फ्रांसिस प्लेस' (Francis Place) नामक एक दर्जी ने कई वर्षों तक इन अधिनियमों को समाप्त कराने के लिये कार्य किया और १८२४ में सदन के निम्न भवन (House of Commons) के कान्तिकारी नेताओं, विशेषकर जोसेफ ह्यूम, (Joseph Hume) की सहायता से एक ऐसा अधिनियम पारित कराने में सफल हुआ जिसके अन्तर्गत श्रमिकों को मजदूरी और काम के घण्टों के प्रश्न पर मालिकों से बातचीत करने के लिए संघ बनाने की अनुमति प्राप्त हो गई। परन्तु इस अधिनियम के परिणामस्वरूप अनेक हड़तालें हुईं और अव्यवस्था फैली। इसकी प्रतिज्ञा हुई। सन् १८२४ के अधिनियम के द्वारा श्रमिकों को पब्लिश्ड के सामान्य नियम के अन्तर्गत भी दण्डित नहीं किया जा सकता था। इसलिये इसके स्थान पर सन् १८२५ का संशोधित अधिनियम पारित किया गया जिसके अन्तर्गत संघों को वैधानिक रूप तो प्रदान किया गया, परन्तु सामान्य कानून का कोई भी उल्लेख नहीं था। अतः श्रमिक अब किसी भी संगठन के लिये, जिसका उद्देश्य कार्य के घण्टे या मजदूरी के बारे में समझौता कराना नहीं था, सामान्य कानून के अन्तर्गत दण्डित किये जा सकते थे और न ही हड़ताल करने वाले श्रमिक दूसरे मजदूरों को काम पर रोकने से रोक सकते थे। इससे श्रमिक संघों को काफी क्षति पहुँची और १८२५ के अधिनियम द्वारा इनको केवल वैधानिक मान्यता ही प्राप्त हो सकी। इस अधिनियम के पास होने के साथ ही श्रमिक संघों के इतिहास में निर्माण-काल की समाप्ति हो गई।

सन् १८२४ के पश्चात् श्रमिक संघों का गुप्त रूप से संगठित होना बन्द हो गया और उनकी तथा उनके सदस्यों की समस्या में आजाती वृद्धि होने लगी। इस समय के अधिकतर संघ केवल हड़ताल समितियों के रूप में थे। जैसे ही हड़तालों की चालू रखने के लिए निधियाँ सम्राप्त हो जाती थी, श्रमिक काम पर लौट आते थे। स्थानीय छोटे-छोटे श्रमिक संघों को बड़े संगठनों के रूप में परिवर्तित

करने का प्रयत्न भी किया गया। १८३४ में राबर्ट ओवन के प्रभाव के फलस्वरूप "ग्रांड नेशनल कन्सोलिडेटेड ट्रेड यूनियन" की स्थापना हुई। परन्तु यह 'ग्रांड नेशनल' सदस्यों की आशाओं को पूर्ण करने में असमर्थ रही क्योंकि इसमें आर्थिक पुनर्निर्माण के आदर्श बहुत ऊँचे रखे गये थे जिनको प्राप्त करना कठिन था। इसलिए यह जल्द ही समाप्त हो गई। कुछ वर्षों तक श्रमिकों का विश्वास सघवाद से उठ गया और उन्होंने अपना ध्यान राजनैतिक कार्यवाहियों की ओर दिया तथा चार्टिस्ट आन्दोलन का समर्थन किया जो कि सन् १८३२ के 'सुधार अधिनियम' (Reforms Act) की प्रतिक्रिया के परिणामस्वरूप चालू किया गया था। इस अधिनियम के अन्तर्गत मध्य श्रेणी के व्यक्तियों को तो मत देने का अधिकार मिल गया था परन्तु श्रमिक इस अधिकार से वंचित हो रहे थे। यह चार्टिस्ट आन्दोलन भी अपने उद्देश्यों की पूर्ति में असफल रहा। इस प्रकार एक ओर आन्दोलनकारी उपायों तथा दूसरी ओर राजनैतिक क्रियाओं से हताश होकर श्रमिकों ने अब अपना ध्यान कम महत्वाकांक्षी तथा अधिक सतर्क (Cautious) और अवसरवादी नीति की ओर लगाया। इसका परिणाम यह हुआ कि सन् १८४३ के पश्चात् श्रमिक सघों के इतिहास में एक नया अध्याय आरम्भ हुआ। सन् १८५१ में, एमलर्गमेटेड सोसाइटी ऑफ इजीनियर्स की स्थापना ऐसे दृढ़ आधारों पर की गई कि वह आज तक चल रही है। धीरे धीरे अन्य कई उद्योगों में भी संगठित सघ बनाये गये। इस काल में श्रमिक सघों की एक मुख्य विशेषता यह थी कि यह अपने सदस्यों से बहुत अधिक मात्रा में चाँदा लेते थे और उनको हर प्रकार की सहायता देते थे। अतः श्रमिक हस्ताल करना पसन्द नहीं करते थे क्योंकि वह अपने रुपये को जिससे उन्हें बीमारी तथा बेकारी जैसी अवस्था में सहायता मिलती थी, व्यर्थ खर्च नहीं होने देना चाहते थे। एक अन्य महत्वपूर्ण विशेषता यह थी कि कुशल श्रमिकों के सघ तो वन परन्तु अकुशल श्रमिकों के हितों की ओर ध्यान नहीं दिया गया।

सन् १८७१ का श्रमिक सघ अधिनियम (Trade Union Act of 1871) सघों का विकास

सन् १८६०-७० के मध्य श्रमिक सघ पुनः सक्रिय हो गये, परन्तु इनकी बढ़ती हुई शक्ति का मालिकों ने स्वागत न किया। कभी कभी हड़ताल और इधर-उधर हिंसा की घटनाएँ हो जाती थी जिनके लिए श्रमिक सघ उत्तरदायी न थे। परन्तु ऐसी घटनाओं ने सघों को दबाने के लिए मालिकों को अच्छा अवसर प्रदान कर दिया। सन् १८६७ में श्रमिक सघों की जीव करने के लिए एक रॉयल कमिशन की नियुक्ति हुई और ससद में यह आश्चर्य व्यक्त की गई कि संगठन कानून पुनः लागू कर दिये जायें। श्रमिक सघों पर मंत्रीपूर्ण सम्बन्धों को समाप्त करने, श्रमिकों के चरित्र को गिराने, अनावश्यक रूप से हड़ताल कराने तथा व्यापार की प्रगति में बाधा पहुँचाने के आरोप लगाये गये थे। दूसरी ओर श्रमिक सघों ने यह सिकायत की कि सघों की निधि के रक्षार्थ कोई उचित विधान नहीं था और

विधान के अन्तर्गत उनके कार्य सीमित थे। यद्यपि रॉयल कमीशन के सदस्यों का इस प्रश्न पर मतभेद था परन्तु कमीशन संघों के पक्ष में ही था। प्रस्थायी रूप में सन् १८६६ में 'ट्रेड यूनियन प्रोटेक्शन ऑफ फण्डस' अधिनियम पारित किया गया और उसके पश्चात् सन् १८७१ ई० में 'ट्रेड यूनियन एक्ट' पारित किया गया जिसने प्रथम बार श्रमिक संघों को वैधानिक मान्यता प्रदान की। सन् १८७१ के इस अधिनियम की मुख्य धारायें निम्न प्रकार थी—(१) किसी भी श्रमिक संघ को केवल इस कारण अर्थघ्न घोषित नहीं किया जा सकता था कि उसने उद्योग के हितों के विरुद्ध कार्य किया है। (२) श्रमिक संघों को "फंडली रोगामटोज" के रजिस्ट्रार के पास सगने को पंजीकृत कराने का अधिकार था और उसके सम्मुख लेखा, पता, नाम आदि प्रस्तुत करने होते थे। (३) कोई भी पंजीकृत संघ भूमि व इमारत को प्राप्त कर सकता था तथा मुकदमों को चला सकता था या उनसे बचाव करने के लिए पण उठा सकता था। (४) संघों की निधि को रक्षा प्रदान की गई। श्रमिक संघों के कोषाध्यक्ष तथा पदाधिकारियों को निधि के दुरुपयोग के कारण दण्डित किया जा सकता था।

सन् १८७१ के इस अधिनियम ने श्रमिकों को संघ बनाने का अधिकार प्रदान तो किया परन्तु इसी सगव एक फौजदारी कानून संशोधन अधिनियम (Criminal Law Amendment Act) पारित किया गया जिसमें धरना और धमकी देने वालों के लिये कठोर दण्ड की व्यवस्था की गई। इस कानून के द्वारा किसी भी प्रभावशाली हड़ताल का कराना असम्भव हो गया। इस कानून के विरोध में आन्दोलन हुआ और इसी कारण सन् १८७४ में ग्लैडस्टन की सरकार को श्रमिक संघों के मत न मिल सके। सन् १८७५ में 'कन्जरवेटिव' या अनुदार सरकार ने एक और अधिनियम पारित कर शान्तिपूर्ण ढंग से धरना देने तथा श्रमिकों का मालिकों से सौदाकारी करने के अधिकार को प्रबंध घोषित कर दिया। सन् १८६७ में एक संशोधन और हुआ जिसके अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई कि यदि कोई संघ प्रार्थना करे या यदि वह कानून के अनुसार अपना बोरा प्रस्तुत न कर सके अथवा निष्क्रिय या बन्द हो जाये तब उसका पंजीकरण समाप्त किया जा सकता था।

इसके पश्चात् अनेक नये संघों का निर्माण हुआ, परन्तु सन् १८७४ की औद्योगिक मन्दी के परिणामस्वरूप अनेक हड़ताले असफल हुई और छोटे-छोटे संघ समाप्त हो गये परन्तु फिर भी श्रमिक संघों का विस्तार जारी रहा। धीरे-धीरे यह कुशल श्रमिकों तक ही सीमित था परन्तु अब इसको अनुश्रुत श्रमिकों तक पहुँचाने का प्रयत्न किया गया, यद्यपि इसमें उनकी कम मजदूरी और कम बुद्धि के कारण काफी कठिनाई पड़ी। फिर भी आन्दोलन चलता रहा और बन्दरगाहों, गैस कार्य तथा अन्य अनुश्रुत कर्मचारियों के संघ भी बनाये गये। अगस्त १८८६ में गैस कार्य के कर्मचारी हड़ताल करके अपने कार्य के घंटे कम कराने में सफल हुए। सन् १८८८ में दियासलाई उद्योग में कार्य करने वाली महिलाओं ने भी मती ऐनी बेसेन्ट

के नतत्त्व में एक हड़ताल की। इन तड़कियाँ का न तो कोई उचित मगठन था और न ही उनके पास धन था। परन्तु जन सहानुभूति इतनी अधिक थी कि उनकी सहायता के लिये धन एकत्रित हो गया और उनकी मालिकों से कुछ रियायतें भी मिल गईं। सन् १८८६ में लन्दन के गोदी कमचारी हड़ताल के द्वारा न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कराने में सफल हुए। इस प्रकार अकुशल कमचारियों ने धनक सघ बने। इसी समय १८९० ई० में रेलवे कर्मचारियों का एक सम्मिलित सघ (Amalgamated Society of Railway Servants) बना। यद्यपि रेलवे कमचारियों के सघ १८७१ से धनने लगे थे। यहाँ इस बात का भी उल्लेख किया जा सकता है कि १९वीं शताब्दी के अन्त तक श्रमिक सघ अपने सदस्यों को कल्याणकारी लाभ नहीं पहुँचाते थे क्योंकि यह कार्य सरकार का सम्भाला जाता था। सन् १८९३ में श्रमजीवियों की अवस्था को सुधारने के लिये स्वतन्त्र मजदूर दल (Independent Labour Party) का निर्माण किया गया। इस लेबर पार्टी ने कई बार अपनी सरकार बनाई है। इसके बाद से श्रमिक सघों ने स्वतन्त्र रूप से राजनैतिक कार्यों में भाग लिया तथा सामाजिक कानूनों की उन्नति भी और अधिक ध्यान दिया।

### ट्रकवेल् रेलवे कम्पनी और प्रॉसवोर्न के मुकदमे

वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों में इंग्लैण्ड के श्रमिक सघ आन्दोलन का दो भारी झटके लगे। सन् १९०० में ट्रकवेल् रेलवे कम्पनी के कमचारियों ने हड़ताल की। कम्पनी ने रेलवे कमचारियों के सम्मिलित सघ (Amalgamated Society) पर क्षतिपूर्ति के लिये मुकदमा दायर किया। सघ का विचार था कि सन् १८७१ और १८७५ के अधिनियमों द्वारा उनको पर्याप्त सुरक्षा प्राप्त थी परन्तु न्यायालय ने सघ को कम्पनी को भारी मात्रा में क्षतिपूर्ति देने का आदेश दिया। इससे यह धारणा बन गई कि सघों का धन मुकदमों में तथा क्षतिपूर्ति देने में ही व्यय नष्ट होता था। सन् १९०६ में व्यापार विवाद अधिनियम (Trade Disputes Act) के अन्तर्गत इस विषय में कुछ अधिकार मिल गए। न्यायालयों को इस बात के लिए मना कर दिया गया कि वह क्षतिपूर्ति धरना देने वालों तथा सघ के कार्यों के विषय में कोई भी मुकदमा न लें।

श्रमिक सघवाद को दूसरा महत्वपूर्ण झटका अपनी राजनैतिक क्रियाओं के परिणामस्वरूप लगा। कई श्रमिक सघ अपने सदस्यों से मजदूर दल का समर्थन करने के लिये चन्दा लेते थे। उनके इस अधिकार के विरुद्ध सन् १९०८ में रेलवे कर्मचारियों के सम्मिलित सघ (Amalgamated Society) के एक सदस्य मि० डब्लू० प्रॉसवोर्न ने आवाज उठाई और उनके इस मत का न्यायालयों ने भी समर्थन किया। इससे मजदूर दल (Labour Party) का अस्तित्व ही खतरे में पड़ गया। अब केवल धनी व्यक्ति ही दल के लिए धन दे सकते थे और श्रमिक ऐसा करने में असमर्थ थे। सन् १९१३ में 'ट्रेड यूनियन एक्ट' पारित किया गया जिसके

अनुसार संघ राजनैतिक कार्यों में भाग ले सकते थे तथा इस कार्य के लिये धन भी एकत्रित कर सकते थे। परन्तु राजनैतिक कार्यों में भाग लेने के लिये आवश्यक था कि उसका समर्थन मतदान द्वारा बहुमत से होना चाहिए तथा राजनैतिक निधि को अन्य निधियों में पृथक् रखा जाय। इसके अतिरिक्त कोई भी व्यक्तिगत सदस्य राजनैतिक निधि में चन्दा देने से मना कर सकता था और उसे इस कार्य के लिए कोई दण्ड नहीं दिया जा सकता था।

## युद्ध और संघ

प्रथम महायुद्ध में श्रमिक संघ आन्दोलन का महत्त्व बढ़ गया। युद्ध काल में हड़तालें स्थगित कर दी गई और श्रमिक संघ व मजदूर दल ने अपने आप को पूर्णतया युद्ध में लगा दिया तथा अपने अनेक अधिकारों का परित्याग कर दिया। परन्तु युद्ध की स्थिति के कारण नई औद्योगिक समस्याएँ सामने आईं और 'अमात्य प्रतिनिधि' (Shop Steward) आन्दोलन के रूप में एक नया श्रमिक संघ आन्दोलन उठा। युद्ध के पश्चात् ही अधिक मन्दो आई। मजदूरी में कमी कर दी गई और अनेक हड़तालें हुईं। १९१९ में रेलवे की हड़ताल में श्रमिकों की सफलता प्राप्त हुई। अन्त में गोदी कर्मचारी, अर्नेस्ट वेबिन के नेतृत्व में, न्यूनतम मजदूरी प्राप्त करने में सफल हुए। सन् १९२६ में एक आम हड़ताल हुई जिसके परिणामस्वरूप सन् १९२७ का श्रमिक संघ अधिनियम पारित किया गया। इसके द्वारा आम हड़तालों को अवैध घोषित कर दिया गया। इस अधिनियम के अन्तर्गत इस बात की भी व्यवस्था थी कि प्रत्येक सदस्य को राजनैतिक निधि में चन्दा देने की अपनी इच्छा को घोषित करना चाहिये और सन् १९१३ के अधिनियम की भाँति यह आवश्यक नहीं रह गया कि प्रत्येक व्यक्ति राजनैतिक निधि में चन्दा दे और जो न देना चाहे वह मना कर दे। इस बात से मजदूर दल में असन्तोख व्याप्त हुआ। परन्तु उस समय की (१९२६-३१) 'लेबर' सरकार ने भी इस और कोई ध्यान नहीं दिया। सन् १९४६ के श्रमिक संघ अधिनियम तथा व्यापार विवाद अधिनियम के द्वारा ही सन् १९२७ से पूर्व की इस बात को पुनः लागू किया गया कि प्रत्येक सदस्य को राजनैतिक निधि में चन्दा देना होगा जब तक कि वह छूट के लिए प्रार्थना न करे।

## वर्तमान स्थिति तथा संघों का संगठन

इस अवधि के पश्चात् से इंग्लैण्ड में श्रमिक संघ आन्दोलन निरन्तर शक्तिशाली होता जा रहा है और इसने श्रमिकों के कल्याण और हित के लिये अनेक कार्य किये हैं। अधिकतर कर्मचारी, जो उद्योगों में लगे हुए हैं, जिनमें कृषि और यातायात जैसी अनोपयोगी सेवाएँ भी सम्मिलित हैं, अब श्रमिक संघों में संगठित हैं। इनका विकास स्वतन्त्र रूप से धीरे-धीरे कई वर्षों में हुआ है। यह आन्दोलन २०० वर्ष पूर्व कुशल कर्मचारियों से आरम्भ हुआ था और तत्पश्चात् अनुसृत वर्गों में भी फैल गया। द्वितीय विश्व युद्ध के समय में सदस्यों की संख्या २५% और

अधिक बढ़ गई। सन् १९४६ में ब्रिटिश श्रमिक सघों की सदस्यता ८७,१४,००० थी। सन् १९५७ में सदस्य संख्या ९७,००,००० तक पहुँच गई। अब भी ६४७ अलग-अलग संघ हैं परन्तु दो तिहाई सदस्य १७ ऐसे बड़े-बड़े सघों में संगठित हैं, जिनमें प्रत्येक में सदस्यों की संख्या १ लाख से भी अधिक है। सन् १९६२ के अन्त में, श्रमिक सघों की संख्या ६२३ थी और सदस्य संख्या ९८,७२,००० थी जिसमें ७८,५१,००० पुरुष और २०,२१,००० स्त्रियाँ थी। कुछ सघ एक दस्तकारी (Craft) या दस्तकारों के ग्रुप तक सीमित हैं जबकि कुछ दूसरे सघ किसी उद्योग अथवा उद्योगों में लगे हुये सभी प्रकार के श्रमिक व कर्मचारियों तक फैले हुए हैं। प्रत्येक सघ अपने संगठन में स्वतन्त्र रूप से कार्य करता है और इसका आधार ब्रांच (Branch) अथवा लॉज (Lodge) है जो स्थानीय क्षेत्रों पर आधारित है। ब्रांच' अधिकारियों और समितियों का निर्वाचन करती है और उन सभी विषयों पर विचार करती है जो कि स्थानीय रूप से सुलभाय जा सकते हैं। अधिक महत्वपूर्ण मामलों में जैसे की अथवा राष्ट्रीय संस्थाओं द्वारा सुलभाय जाते हैं। अब स्त्रियों तथा हर प्रकार के कर्मचारियों में भी संघवाद विकसित होना आ रहा है। कई सघों में श्रमालय प्रतिनिधि (Shop Steward) या कर्मचारियों के प्रतिनिधि भी होते हैं। इसके अतिरिक्त व्यापारिक परिषदें (Trade Councils) भी हैं जो विभिन्न उद्योगों में संगठित श्रमिकों के राजनैतिक और औद्योगिक प्रश्नों पर सहयोग देने के लिये हैं। यह प्रत्येक क्षेत्र में श्रमिक सघों की शाखा का कार्य करती है। इंग्लैंड में श्रमिक सघ आन्दोलन कुशल दस्तकारों, जैसे—इजीनियरिंग खानों, वस्त्र उद्योग, रेलवे, यातायात और गोदी कर्मचारियों में पर्याप्त शक्तिशाली है। इंग्लैंड में श्रमिक सघों का एक महत्वपूर्ण कार्य सामूहिक सौदाकारी (Collective Bargaining) के माध्यम से मालिकों से बातचीत करना रहा है।

### इंग्लैंड में सघ (Federations in England)

ब्रिटेन में श्रमिक सघ आन्दोलन की एक प्रमुख विशेषता सघों की स्थापना है जो नीति सम्बन्धी मामलों पर विचार करते हैं। इंग्लैंड में श्रमिक सघ आन्दोलन का केन्द्रीय संगठन 'ट्रेड यूनियन काँग्रेस' है जिससे अधिकतर श्रमिक सघ सम्बद्ध हैं। यह ट्रेड यूनियन काँग्रेस सन् १८६८ में स्थापित की गई थी और यह एक प्रकार से श्रमिकों की संसद है जिसमें अनेक वर्गों का प्रतिनिधित्व मिलता है। इस संस्था की एक सामान्य परिषद् सन् १९२१ में स्थापित की गई थी जिसका अखिल संघ में महत्वपूर्ण प्रभाव है। सामान्य परिषद् प्रतिवर्ष काँग्रेस द्वारा अपनी कार्यवाही (Executive) के रूप में निर्वाचित की जाती है। यह परिषद् उस सामान्य नीति को कार्यान्वित करती है जो कि सम्बद्ध सघों के प्रतिनिधियों के वार्षिक अधिवेशन द्वारा निश्चित की जाती है। ट्रेड यूनियन काँग्रेस को सरकार द्वारा सरकारी विभागों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों के बीच परामर्श करने के लिये मान्यता भी प्राप्त है।

## ब्रिटिश श्रमिक संघों की उपलब्धियाँ (Achievements)

इंग्लैण्ड में श्रमिक संघ आन्दोलन ने श्रमिकों की दशा सुधारने और धर्म व सामाजिक कल्याण कार्यों की अवस्थाओं में सुधार करने के लिये महत्वपूर्ण कार्य किया है। श्रमिकों की दशा सुधारने तथा धर्म एवं समाज-कल्याण के कार्यों में वृद्धि करने का काफी श्रेय इंग्लैण्ड के श्रम-आन्दोलन को है। श्रमिक संघों ने मालिकों से बातचीत और समय-समय पर रॉयल कमीशन और जाँच-समितियों को गवाही देकर मजदूरी और श्रमिक की अवस्थाओं में सुधार कराया है। समय-समय पर उन्होंने हड़ताल और सीधी कार्यवाहियाँ भी की हैं परन्तु हड़ताल उनका अन्तिम अस्त्र है जिसका प्रयोग उस समय किया जाता है, जबकि परस्पर समझौते और वार्तालाप के साधन असफल हो जाते हैं। विकासत्मक और वैधानिक उपायों से ही उद्देश्यों को प्राप्त करने का प्रयत्न किया जाता है। क्रान्तिवादी तरीके इंग्लैण्ड के सघ आन्दोलन के नेताओं और साधारण सब्सों के विचारों के अनुकूल नहीं हैं। अनेक श्रमिक सघ अपने सब्सों के लिये अनेक लाभ प्राप्त करने में सफल हुए हैं। सघ न केवल कारखाने, वर्कशाप और शानों में कार्य की शिकायतों पर ही ध्यान देते हैं बल्कि प्रगतिशील निर्माणकारी सुझावों में सहयोग भी देते हैं। उनका यह सहयोग छोटी-छोटी बातों से बड़ी-बड़ी बातों तक होता है। उदाहरण-तया, वह उचित प्रकाश, सवातन तथा सुरक्षा व्यवस्था से लेकर कार्य-संगठन की व्यवस्था, विश्राम-समय, कंटीन व्यवस्था और श्रमिकों के मनोरंजन एवं कल्याण कार्य जैसे प्रश्नों तक में रुचि लेते हैं। इस कार्य को समायोजित करने और इस और निरन्तर विचार करने के लिये श्रमिक संघ काँग्रेस ने एक स्थायी “वर्कमैन्स कम्पनसेशन एण्ड फ़ैक्टरीज कमेटी” स्थापित की है। अनेक उद्योगों में अनुशासन के प्रश्न पर भी सघ विचार करते हैं। उदाहरणतया, सघ और मालिकों की संयुक्त समितियाँ कुछ उद्योगों में इसलिये बनी हुई हैं कि वह नियमों का उल्लंघन करने वाले कर्मचारियों के विरुद्ध आरोपों की सुनवाई कर सकें। कर्मचारियों के मुकदमों में बकालत करने का काम भी सघ करते हैं। यदि किसी श्रमिक को मुअत्तिल (Suspend) कर दिया जाता है या उसे कोई अन्य दण्ड मिलता है तो श्रमिकों की ओर से सघ सफाई पेन करने का कार्य-भार भी सम्भालते हैं। यहाँ तक कि कई बार श्रमिकों की नियुक्ति और बरखास्तगी का निर्णय सघ और मालिक मिल कर स्वयं करते हैं। इसके प्रतिरिक्त सघ अपने सदस्यों को नफ़्दी के रूप में अनेक प्रकार की सहायता देते हैं जो कि विभिन्न सघों में भिन्न-भिन्न है। यह सहायता बीमारी, दुर्घटना अथवा मृत्यु की अवस्था में दी जाती है। अन्तिम सस्कार के लिये भी सदस्यों को धन दिया जाता है जो अपिन्तर उनकी पत्नी की मृत्यु पर प्रदान किया जाता है। कभी-कभी मातृत्व-हित-लाभ भी प्रदान किये जाते हैं। कुछ सघ बेरोजगारी की अवस्था में भी सहायता देते हैं। नकद लाभ का प्रबन्ध इंग्लैण्ड में श्रमिक सघों का बहुत पुराना कार्य है और कई प्रारम्भिक श्रमिक सघ वास्तव

मे कल्याण समितियाँ ही थे। राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत भी सदस्यों को जो बीमारी के दिनों में सहायता मिलती है उसको नियोजित करने का कार्य भी सघों द्वारा ही होता है और इसके लिये सघों को मान्यता प्राप्त समितियाँ माना जाता है। कुछ सघ सदस्यों के लिये सेवा सुशुषा गृहों (Convalescent Homes) की भी व्यवस्था करते हैं। इसके अतिरिक्त धर्मिक सघ अपने सदस्यों के लिये, जब उन पर कोई मुकदमा चलता है या जब वह दुर्घटना के पश्चात् क्षतिपूर्ति की माँग करते हैं, कानूनी सहायता की भी व्यवस्था करते हैं। अनेक सघ सदस्यों को शिक्षा सुविधायें प्रदान करने के लिये अनुदान और छात्रवृत्ति भी प्रदान करते हैं। इन उद्देश्यों के लिये "क्वॉर्स एण्डुकेशनल एसोसियेशन्स" तथा "नेशनल कौंसिल ऑफ़ लेबर कॉल्लिज" स्थापित किये गये हैं जहाँ अर्थशास्त्र, सामाजिक विज्ञान, सांस्कृतिक विषयों और धर्मिक मयवाद का अध्ययन कराया जाता है। कुछ सघ विशेष पाठ्यक्रमों की भी व्यवस्था करते हैं। उदाहरणतया "ट्रासपोर्ट एण्ड जनरल वरकर यूनियन" ने अपने सदस्यों के लिये दिन के स्कूलों की व्यवस्था की है और "सघ और बुढ़" या सघ और उसकी समस्याओं पर "पत्र-व्यवहार कौर्स" की भी व्यवस्था की है। इसके अतिरिक्त धर्मिक सघों और लेबर पार्टी के बीच घनिष्ठ सहयोग रहा है यद्यपि पिछली लेबर सरकार के समय धर्मिक सघों का लेबर पार्टी की सरकार से मतभेद हो गया था जबकि गोदी और इस्पात कर्मचारियों और खान धर्मिकों ने हड़ताल कर दी थी। फिर भी यह कहा जा सकता है कि धर्मिक सघ, लेबर पार्टी और सरकार के बीच एक कड़ी है और इन्होंने लेबर पार्टी पर दबाव डालकर संसद में धर्मिकों के लिये अनेक कानून बनवाये हैं। धर्मिक सघों ने धर्मिकों की छावास समस्या की भी उपेक्षा नहीं की है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटिश धर्म-समवादा ने अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के माध्यम से धर्म दशाओं का सन्तोषजनक अन्तर्राष्ट्रीय स्तर स्थापित किया है।

इस प्रकार से इंग्लैंड में धर्मिक सघ अपने को केवल धर्मिकों के जीवन तक ही सीमित नहीं रखते बल्कि ब्रिटेन की औद्योगिक प्रणाली में उनका अत्यन्त ही महत्वपूर्ण स्थान है। ये मालिक मजदूर सम्बन्धों की व्यवस्था का एक भाग हैं, और धर्मिकों की ओर से मजदूरी पर बातचीत करने और रोजगार की अवस्थाओं पर विचार करने के लिये धर्मिकों की संगठित संस्था है। उन्होंने उद्योग में मधुर सम्बन्ध स्थापित किये हैं और इस प्रकार एक महत्वपूर्ण जन सेवा की है। उन्होंने इंग्लैंड में धर्मिक विवादों की संख्या कम की है। धर्मिकों के सामान्य जीवन के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाने की ओर भी ध्यान दिया है। उन्होंने धर्मिकों के भौतिक, मानसिक और सांस्कृतिक तथा नागरिक उत्तरदायित्व के स्तरों को ऊँचा उठाने में सहायता दी है। पिछले कुछ वर्षों से सघों ने अपने सदस्यों की शिक्षा की ओर भी अधिक ध्यान दिया है। इन कार्यों ने धर्मिकों के स्तर और आत्म-सम्मान को बहुत ऊँचा उठाया है। अब सघों से सरकार के द्वारा निरन्तर आर्थिक, सामाजिक और प्रतिरक्षा (Defence) जैसे विषयों पर भी



परामर्श लिया जाता है। श्रमिक संघ आन्दोलन समाज के जीवन का प्रतिबिम्ब है और कोई भी इंग्लैण्ड के १ करोड़ श्रमिकों की उपेक्षा करने का साहस नहीं कर सकता।

**श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन (Shop Stewards Movement)<sup>1</sup>**

श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन और इसके परिणामस्वरूप उत्पन्न होने वाला श्रमिक समिति आन्दोलन (Workers' Committee Movement) १९१४-१८ के विद्रोहयुद्ध की देन थे। एक समय तो ऐसा प्रतीत हुआ कि यह आन्दोलन श्रमिक संघों की नीति और संगठन विधि में परिवर्तन ला देंगे परन्तु युद्ध समाप्ति के एक दो वर्ष पश्चात् यह आन्दोलन प्रगति न कर सका।

सन् १९१६ की छिटले समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप जेंट्रि ट्रेडन में संयुक्त औद्योगिक परिषदें (Joint Industrial Councils) स्थापित की गई थी। ये परिषदें उद्योग की समस्याओं पर विचार करने के लिये थीं। इसके प्रति-रिक्त प्रत्येक कार्यालय ही में श्रमिकों और मालिकों के मध्य मतभेद दूर करने के लिये हजारों की संख्या में मालिक-मजदूर समितियाँ (Workshop Committees) स्थापित हो गई थीं। 'श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन' इसके साथ ही साथ विकसित हुआ।

'श्रमालय प्रतिनिधि' उस श्रमिक को कहते हैं जो किसी कारखाने में, कारखाने की समस्याओं से सम्बन्धित विषयों पर प्रतिनिधित्व करने के लिये अपने साथियों द्वारा चुन लिया जाता है। इस प्रकार के श्रमालय प्रतिनिधि युद्ध से पूर्व भी थे। इनको बड़ा उपयोगी समझा जाता था, क्योंकि किसी श्रमिक संघ के लिये किसी कारखाने विशेष की समस्याओं पर विचार करना और उसके दिन-प्रति-दिन के मामलों को सुलझाना बड़ा कठिन होता है। श्रमिक संघों के अधिकारी बोड़े ही होते हैं और वह हर समय हर स्थान पर उपस्थित नहीं हो सकते। श्रमिक संघ तो केवल श्रमिकों के सामान्य हित पर ही विचार करते हैं। श्रमिकों को कारखाने में भी किसी ऐसे व्यक्ति की आवश्यकता होती है जो तत्कालीन और विशेष समस्याओं को, जैसे ही वह उत्पन्न हों, सुलझा सके। अतः यह उपयुक्त ही है कि प्रत्येक संस्थान में श्रमिक अपने बीच से किसी ऐसे व्यक्ति को चुने जो उनकी ओर से वोल उनके और संघ में विषय विशेष पर उनका प्रतिनिधित्व कर सके। खान-श्रमिक इस कार्य के लिये 'चेकवेग्मैन' (Checkweighman) की सेवामें प्राप्त करते हैं जिसको कानून के द्वारा उन्हें घुसने का अधिकार है और जिसको श्रमिकों के द्वारा वेतन दिया जाता है। अन्य उद्योगों में इस उद्देश्य के लिये श्रमालय प्रतिनिधि छाटे जाते हैं परन्तु युद्ध से पूर्व वह महत्वपूर्ण नहीं थे। श्रमिक संघ भी उनका समर्थन नहीं करते थे क्योंकि यह विचार था कि वह श्रमिक संघ अधिकारियों के विरोध में आ जायेंगे। इनका सन्देह उचित ही था क्योंकि कई बार मालिकों ने

मालिक-मजदूर समितियाँ बनाई और मधो को दूर रखने के लिये कारखानों के अन्दर ही प्रतिनिधियों का चुनाव कर लिया। इन बहुत समय तक श्रमालय प्रतिनिधियों को श्रमिक मधो के द्वारा किसी प्रकार के संगठनात्मक कार्य नहीं दिये गये। परन्तु युद्ध से सारी स्थिति ही बदल गई। सर्वप्रथम तो मान्यता प्राप्त श्रमिक सघों की शक्ति ही समाप्त हो गई क्योंकि पहले तो उन्होंने एच्छिक रूप से ही युद्ध के दिनों में हड़ताल न करने का संकल्प लिया और फिर सन् १९१५ के 'म्यूनिक' न ऑफ वार एक्ट के अन्तर्गत हड़तालों को अवैध घोषित कर दिया गया। इसका परिणाम यह हुआ है कि जब कोई शिकायत इतनी गम्भीर हो जाती थी कि हड़ताल करने की स्थिति उत्पन्न हो जाये तो श्रमिकों को सघ से बाहर के नेतृत्व की सहायता लेनी पड़ती थी। इस नेतृत्व की पूर्ति श्रमालय प्रतिनिधियों द्वारा हुई। दूसरे सन् १९१५ के प्रारम्भ से ही अस्त्र-शस्त्रों की तीव्र आवश्यकता के कारण कारखानों की प्रणाली में क्रान्तिकारी परिवर्तन हो रहे थे। यहाँ तक कि कुशल श्रमिकों के स्थान पर अकुशल व अर्धकुशल स्त्री व पुरुष रखे जा रहे थे। निरन्तर होने वाले इस परिवर्तन से सघों उत्पन्न हो गया और श्रमिकों के प्रतिनिधियों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से बातचीत करना आवश्यक हो गया। इस प्रकार से श्रमालय प्रतिनिधि महत्वपूर्ण हो गये। तीसरे, मार्च १९१६ में सेना में अनिवार्य भर्ती लागू हो गई। इसके परिणामस्वरूप अधिक से अधिक सख्या में कुशल श्रमिकों की माँग युद्ध के कारण बहुत बढ़ गई और उनको सेना के लिये भेजना पड़ा। मार्च १९१७ में रूसी क्रान्ति के पश्चात्, युद्ध के निरन्तर घटते हुए विरोध के कारण सघों और भी बढ़ गया। इस विरोध का नेतृत्व भी श्रमालय प्रतिनिधियों ने किया।

इन तीन कारणों के परिणामस्वरूप ही श्रमालय प्रतिनिधियों के आन्दोलन का अम्युदय और विकास हुआ। आन्दोलन के रूप में यह क्लाइड में सन् १९१५ में इजीनियरों की हड़ताल से प्रारम्भ हुआ था। यह हड़ताल श्रमिक सघों की अनुमति के बिना हुई। इसका नेतृत्व "सैन्ट्रल विदड्रावल ऑफ लेबर कमेटी" (Central Withdrawal of Labour Committee) ने किया जिसमें सघों के द्वारा मान्यता प्राप्त श्रमालय प्रतिनिधि तथा श्रमिकों के चुने हुए प्रतिनिधि होते थे। इस हड़ताल के पश्चात् इसमें 'क्लाइड वर्क्स कमेटी' के रूप में अपन को परिवर्तित कर लिया और प्रत्येक इजीनियरिंग कारखाने में अनौपचारिक रूप से श्रमिकों का संगठन हुआ। क्लाइड का उदाहरण छूत की बीमारी की तरह फैला तथा 'श्रमालय प्रतिनिधि' आन्दोलन और विकसित हुआ। अनेक जिलों में श्रमिकों की समितियाँ स्थापित की गईं। प्रारम्भ में श्रमालय प्रतिनिधि केवल कुशल श्रमिकों के प्रतिनिधि होते थे परन्तु शीघ्र ही आन्दोलन अकुशल श्रमिकों में भी फैल गया। श्रमिकों की समितियाँ स्थापित की गईं, जिन्होंने सघों से भी अधिक प्रभावशाली प्रतिनिधित्व का दावा किया। परन्तु 'श्रमालय प्रतिनिधि' आन्दोलन अकुशल श्रमिकों की अपेक्षा कुशल श्रमिकों का अधिक प्रतिनिधित्व करता था तथा इसमें स्त्रियों का कोई महत्वपूर्ण प्रतिनिधित्व नहीं था।

‘बलाइड श्रमिक समिति’ युद्ध काल में तो सक्रिय रही परन्तु सन् १९१६ ई० में इसके नेताओं के कारावास और देश-निष्कासन के कारण इसकी शक्ति क्षिप्त-मिश्र हो गई तथा नेतृत्व अन्य स्थानों के व्यक्तियों में चला गया। इसके पश्चात् ‘शेफील्ड वर्कर्स कमेटी’ विकसित हुई। इन्जीनियरों की समिति एक ऐसे कुशल श्रमिक की जिसे सेना में भर्ती कर लिया गया था, अनीपचारिक हड़ताल द्वारा वापिस बुलाने में सफल हुई। इसी समय अनेक स्थानीय श्रमालय प्रतिनिधियों के संगठन को राष्ट्रीय आन्दोलन के रूप में संगठित करने का प्रयत्न किया गया। एक राष्ट्रीय श्रमालय प्रतिनिधि समिति की स्थापना की गई और जनवरी १९१८ में रूसी क्रान्ति की प्रेरणा से राष्ट्रीय श्रमालय प्रतिनिधि परिषद् पूर्णतया संगठित हो गई। युद्ध काल में इन्जीनियरों और जहाज-निर्माण श्रमिकों की जो हड़तालें हुईं वह श्रमालय प्रतिनिधियों के द्वारा संचालित की गई थी और यह मांग्यता प्राप्त श्रमिक सघों के नेताओं की इच्छा के विरुद्ध हुई। प्रारम्भ में उन्होंने मजदूरी जैसी औद्योगिक प्रश्नों तक ही अपने को सीमित रखा परन्तु रूसी क्रान्ति के परिणामस्वरूप वह सेना की नौकरी के विरोध में हो गए और शान्ति-स्थापना तथा पूँजीवाद की समाप्ति के लिये क्रान्तिकारी उपायों में विश्वास करने लगे। परन्तु यहाँ इस बात का उल्लेख कर दिया जाना आवश्यक है कि इस आन्दोलन में सभी श्रमालय प्रतिनिधि सम्मिलित नहीं थे। इनमें से कई कट्टर श्रम-संघवादी और युद्ध के समर्थक थे। आन्दोलन के क्रान्तिकारी विचारों के कारण सरकार और जनता ने इसका घोर विरोध किया। जब तक युद्ध होता रहा तब तक तो कुशल श्रमिकों की कमी के कारण श्रमालय प्रतिनिधियों से किसी ने कुछ न कहा। परन्तु युद्ध समाप्त होठे ही एक नवीन परिस्थिति उत्पन्न हो गई। श्रमिकों की पूर्ति अधिक थी और अब मालिकों के लिए आन्दोलन के नेताओं को बर्खास्त करना सरल हो गया। परिणामस्वरूप श्रमालय प्रतिनिधि का होना ही बर्खास्तगी की निमन्त्रणा बना था। अतः श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन की गति तीव्रता से क्षीण होती गई। कई सक्रिय नेता साम्यवादी दल में सम्मिलित हो गए और कुछ श्रमिक सघ नेतृत्व के अन्तर्गत आ गए।

यद्यपि श्रमिक सघों के नेता श्रमालय प्रतिनिधि के पक्ष में तो थे परन्तु उनके आन्दोलन का सर्वत्र विरोध करते थे क्योंकि वह इनको सघों के अधिकार और प्रणाली को चुनौती समझते थे। इसके अतिरिक्त श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन ने विभिन्न सघों के अन्तर की ओर ध्यान नहीं दिया और सभी श्रमिकों को, बिना इस बात का विचार किए कि वह किस सघ से सम्बन्धित है, संघठित किया। अतः यह आन्दोलन श्रमिक सघ व्यवस्था से मेल नहीं रख सका, तथापि इसने काफी मेहत्ता प्राप्त कर ली थी। युद्ध के पश्चात् भी अनेक श्रमिक सघ नेताओं ने इस बात का प्रयत्न किया कि, जैसी युद्ध से पूर्व स्थिति थी, श्रमालय प्रतिनिधियों को श्रम सघों के अधीन कार्य करने दिया जाए। परन्तु आन्दोलन असफल रहा क्योंकि इसने क्रान्तिकारी उपायों और उद्योग पर श्रमिकों के नियन्त्रण में विश्वास

करना प्रारम्भ कर दिया था। इंग्लैंड में श्रमिक सघ आन्दोलन क्रान्तिकारी आदर्शों के सदैव विरुद्ध रहा है और श्रमिक व्यवस्था में सुधार के लिए श्रम-व्यवस्था के वर्तमान रूप में ही विश्वास करता रहा है। अतः श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन उसी समय पुनः शक्तिशाली हो सकता है जबकि श्रमिकों में क्रान्तिकारी विचार घर कर जायें। उनका श्रमिक सघों की चुनौती के रूप में होना सन्देहमुक्त ही है। श्रमालय प्रतिनिधि श्रमिक सघ आन्दोलन के साथ अथवा उनके एक भाग के रूप में ही सर्वोत्तम तरीके से कार्य कर सकते हैं। यद्यपि श्रमालय प्रतिनिधि अब भी अपने को एक असंग श्रेणी के रूप में समझते हैं तथापि श्रमिक सघ इतने शक्तिशाली हो गये हैं कि सन् १९१४-१८ के महायुद्ध के समय के श्रमालय प्रतिनिधि जैसे आन्दोलन का विकसित होना कठिन है।

अन्य देशों में श्रमिक सघ—

श्रम सघवाद विश्वव्यापी आन्दोलन है। प्रत्येक पूँजीवादी देश में इसका विकास भी पूँजीवाद के विकास के साथ हुआ है और यह पूँजीवादी घोषणा के उत्तर के रूप में प्राग्वह्य है। 'सिद्धान्त' अथवा 'आन्दोलन' के कारण नहीं बल्कि श्रमजीवी वर्ग की तीव्र आवश्यकता के कारण ही श्रम सघवाद का अभ्युदय हुआ। अतः श्रम सघवाद सब पूँजीवादी देशों में विकसित हुआ है। इटली, जर्मनी और कुछ सीमा तक जापान में भी श्रम सघों को समाप्त कर दिया गया था क्योंकि फासिस्ट सरकार कभी भी श्रमिकों की शक्ति में विश्वास नहीं करती थी और उसने केवल वही सघ बनाए जो कि सत्तावादी दल के द्वारा नियंत्रित हों। ऐसे देशों में श्रमिकों में अनुशासन बनाए रखने के लिये सघ स्थापित हुए थे। परन्तु चूँकि उन्हें हस्तगत करने अथवा अपने हितों की रक्षा करने का अधिकार न था। अतः इनको श्रमिक सघ नहीं कहा जा सकता। दूसरी ओर, श्रम सघवाद अमेरिका व ग्रेट ब्रिटेन में तथा समाजवादी देश रूस में काफी शक्तिशाली रहा है।

अमेरिका में श्रमिक सघों का इतिहास काफी पुराना है। स्वतन्त्रता की घोषणा के पूर्व भी दस्तकारी और घरेलू उद्योगों के कारीगरों ने मिलकर कुछ हितकारी समितियाँ (Benevolent Societies) बना ली थीं। ये समितियाँ इंग्लैंड की 'फ्रेंडली सोसाइटीज' की भाँति थीं। १८०० के आरम्भ में जब अमेरिका में उद्योगों का विकास हुआ तब कारखानों और बड़े कार्यालयों में मालिकों और श्रमिकों के मतभेद अधिक हो गये और स्वतन्त्र स्पर्धा के अन्तर्गत आर्थिक-हितों का सघर्ष सामने आ गया। उसके पूर्व १७७० में ही अपने आर्थिक हितों की रक्षा के लिए निपुण व्यवसायों में श्रमिकों ने कुछ सगठन बना लिए थे। परन्तु ये सगठन अस्थायी थे। श्रमिकों का पहला निरन्तर सगठन १७९४ में विकसित हुआ। जब 'फिलेडेलफिया' के श्रुते बनाने वालों ने संगठित होकर एक हस्तशिल्प चलाई। उसके पश्चात् अन्य व्यवसायों में भी श्रमिक अपने सगठन बनाने लगे। १८२७ में विभिन्न व्यवसायों के कई सघों ने मिलकर 'फिलेडेलफिया' में प्रथम श्रमिक-संगम बनाई।

उनके पश्चात् अन्य सगम और श्रमिक-संघों का भी विकास हुआ। परन्तु हस्तक्षेप न करने की नीति के कारण सरकार की ओर से इनको कोई सहायता न मिली। १८८१ में कुछ सफल दस्तकारी संघों ने सहयोग की एक सामान्य आधार की नींव डाली। उन्होंने एक सगठन बनाया जिसका १८८६ में 'अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर' (A. F. L.) नाम पड़ा। इस फेडरेशन ने श्रम संघवाद की नींव को मजबूत किया और धीरे-धीरे इसका प्रभाव सरकार की नीति में भी होने लगा। १९२० तक इसकी सदस्यता ४० लाख तक पहुंच गई। १९३३ में एक अधिनियम (National Industrial Recovery Act) के अन्तर्गत तथा १९३५ में एक अन्य अधिनियम (Wagner Act) के अन्तर्गत श्रमिकों को सामूहिक रूप से सौदा करने के अधिकार का आश्वासन मिल गया।

इस समय यह अनुभव किया जाने लगा कि ऐसे श्रमिकों के औद्योगिक संघ बनाने भी आवश्यक हैं जो श्रमिक विशाल उद्योगों में कार्य करते हैं और जहाँ अर्ध-निपुण या अनिपुण श्रमिकों की संख्या अधिक है, परन्तु जो संघ 'अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर' के अन्तर्गत आते थे उन्होंने परम्परागत रूप से श्रमिकों को दस्तकारी के आधार पर संगठित किया। 'फेडरेशन' ने अपनी दस्तकारी के आधार पर संघ बनाने की नीति में कोई परिवर्तन नहीं किया। इसका परिणाम यह हुआ कि १९३५ में जॉन एल लुई (John L. Lewis) के नेतृत्व में औद्योगिक संघों के समर्थकों ने एक अलग से सगठन बना लिया जिसका नाम 'कमेटी फार इन्डस्ट्रियल आरगेनाइजेशन' रखा गया। १९३८ में इसका नाम 'कॉंग्रेस ऑफ इन्डस्ट्रियल आरगेनाइजेशन' (C. I. O.) रख दिया गया। १९४२ में इस कॉंग्रेस की सदस्यता ४० लाख थी और फेडरेशन की सदस्यता ५५ लाख हो गई थी।

यह दोनों संस्थाएँ (A. F. L. and C. I. O.) अमेरिकी-श्रमिक-संघ आन्दोलन पर छाई रही हैं। श्रमिक-संघ की प्रगति उनके बाव लीन गति से होती रही है। राष्ट्र के जीवन और समाज में श्रमिक संघों का काफी प्रभाव है और इन्होंने सरकार की नीति और कार्यों में भी सक्रिय रूप से रुचि ली है। 'फेडरेशन' (A. F. L.) और कांग्रेस (C. I. O.) के अपनी मतभेदों को समाप्त करने के लिए १९५० के आरम्भ से ही प्रयत्न आरम्भ हो गये थे। दोनों संस्थाओं का आकार और दृष्टिकोण समान ही था। इसलिये उनके नेता एकता के मन्त्रों के साथ मिल गये ताकि अमेरिकी श्रमिकों के उद्देश्यों की पूर्ति में सहायता मिले। परिणाम-स्वरूप १९५५ से यह दोनों संस्थाएँ मिलकर अब एक नई संस्था के नाम से एक हो गई हैं और इसको अब 'अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर'—'कांग्रेस ऑफ इन्डस्ट्रियल आरगेनाइजेशन' (A. F. L. -C. I. O.) कहा जाता है।

रूस के श्रमिक संघ जिनको व्यावसायिक संघ कहा जाता है अतिरिक्त सरकार की उदारता के कारण शीघ्रता से विकसित हुए। यद्यपि सब कारखानों पर सरकार ने अपना अधिकार कर लिया था तथापि इस बात की सच्चे स्वीकार किया कि श्रमिक संघों का यह मौलिक कार्य कि वह श्रमिकों की अवस्थाओं में उन्नति लायें

पयावत् बना रहेगा। सन् १९२८ में श्रमिक सघों की समाजवादी नीति के साथ समायोजित किया गया और अब श्रम सघों का केवल श्रमिकों की अवस्थाएँ सुधारना मात्र कार्य नहीं रह गया है। अब वह श्रम अनुशासन लागू करने और उत्पादन बढ़ाने में सरकार की सहायक सस्था हो गये हैं। वे श्रमिकों की योग्यता एवं कुशलता में भी वृद्धि करने और कारखानों के विवेकीकरण का प्रयत्न करने में सहयोग प्रदान करते हैं। श्रमिक सघ उद्योगों के आधार पर संगठित किये जाते हैं। आधार स्तर पर कारखाना अथवा स्थानीय समिति होती है जिसका निर्वाचन उत्पादन अथवा प्रशासन इकाइयों के सभी सदस्यों द्वारा गुप्त मत से होता है। प्रत्येक प्राइमरी समिति जिला सोवियत (District Soviet) के लिये प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती है, जहाँ से प्रतिनिधि प्रान्तीय सोवियत (Provincial Soviet) को और प्रान्तीय सोवियत से सर्वप्रधानिक गणतन्त्र की श्रम सघ सोवियत (Trade Union Soviet of the Constituent Republic) के लिये भेजे जाते हैं। सबसे ऊपर श्रम सघों की प्रश्लिष सघ परिषद् (All Union Council of Trade Unions) की सर्वोच्च सामान्य मण्डली (Supreme Common Assembly) होती है। यह देश में सब श्रमिकों के लिये काम करती है।<sup>१</sup>

अन्य देशों में भी श्रम सघ विकसित हुये हैं। फ्रांस में ऐसे अनेक श्रम सघ पाये जाते हैं जो मालिकों के द्वारा समर्थित हैं और उन्हें उनके द्वारा धन दिया जाता है। ऐसे सघों को पीले सघ (Yellow Unions) कहा जाता है।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक सघ

अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में काफी समय से श्रमिक सघ आन्दोलन का प्रतिनिधित्व मुख्यतः दो सस्थाओं द्वारा किया गया है। एक है 'इण्टरनेशनल फेडरेशन ऑफ ट्रेड यूनियन्स', जिसका प्रधान कार्यालय एमस्टर्डम में है तथा दूसरी है "रेड इण्टर-नेशनल ऑफ लेबर यूनियन्स" जो मास्को में संगठित है। दोनों के विचारों में काफी भिन्नता है। अन्तर वैसे ही है जैसा साम्यवाद तथा विभिन्न श्रमिक और सामाजिक प्रजातान्त्रिक दलों के दृष्टिकोण में अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर पाया जाता है। यही कारण है कि दोनों को समायोजित करने के अनेक प्रयत्नों में सफलता नहीं मिल पाई है। वर्तमान समय में यह अन्तर्राष्ट्रीय सस्थाएँ "वर्ल्ड फेडरेशन ऑफ ट्रेड यूनियन्स", जिसमें साम्यवादियों का प्रभाव है तथा "इण्टरनेशनल फेडरेशन ऑफ फ्री ट्रेड यूनियन्स" जिसमें साम्यवादी विरोधी देशों के सदस्य हैं और जिससे ब्रिटिश ट्रेड यूनियन्स, काँग्रेस, भी सम्बद्ध हैं, के नाम से जानी जाती हैं। यह अन्तर्राष्ट्रीय सस्थाएँ समय-समय पर सब देशों में श्रमिकों के सामान्य हित के ही हेतु सम्मेलन आयोजित करती हैं। १९४५ में लन्दन में वर्ल्ड ट्रेड यूनियन्स काँग्रेस आयोजित की गई जिसमें सत्तार की श्रम समस्याओं पर विचार करने के लिये ३८ राष्ट्रों के प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। अन्तर्राष्ट्रीय सस्थाओं का विकास एक स्वस्थ चिह्न है परन्तु यह

ग्रन्था होगा कि संसार के सब देशों के श्रमिक संघों का केवल एक ही मंगम हो और संसार के सब देशों के श्रमिकों का ध्येय एक ही समझा जाये। यह बात स्पष्ट रूप से समझ लेनी चाहिये कि श्रमिक संघ आन्दोलन मजदूरी प्रणाली के अन्तर्गत श्रमिकों का आन्दोलन है। अर्थात् यह मालिकों और श्रमिकों को पहले से ही उपस्थिति को मानकर चलता है। अतः श्रमिक संघ आन्दोलन में साम्यवादी विचारों को लाना आन्दोलन को निर्बल करना है और मालिकों में अनावश्यक ही श्रमिकों के प्रति विरोध की भावना उत्पन्न करना है। यदि अर्थ-व्यवस्था को बदलना आवश्यक हो तो अन्य साधनों व उपायों को काम में लाना चाहिये। श्रमिक संघ आन्दोलन को राजनैतिक संघों का भलाडा नहीं बनाना चाहिये।

### भारत और इंग्लैण्ड के श्रमिक संघों की तुलना

अब हम भारत तथा इंग्लैण्ड के श्रमिक संघवाद की विभिन्नताओं का उल्लेख करेंगे। यह बात ध्यान देने योग्य है कि इंग्लैण्ड में पूर्ण रोजगार है जिसके परिणामस्वरूप श्रम की प्रति की कमी है। भारत में स्थिति इसके विपरीत है। यहाँ अत्यधिक बेरोजगारी है और श्रम की पूर्ति माँग से अधिक है। ② भारत में मजदूरी भी अन्य देशों की अपेक्षा बहुत कम है। हमारे देश में श्रमिक वर्ग के रहन-सहन की दशाएँ बहुत शोचनीय हैं जबकि अन्य देशों में श्रमिकों की परिस्थितियों में काफी गुंथार हुआ है। इंग्लैण्ड में सभी श्रमजीवियों के लिये व्यापक सामाजिक बीमा योजना है जबकि भारत में इस दिशा में प्रारम्भिक पग ही उठाया गया है। ③ अन्य देशों के श्रमिक हमारे श्रमिकों की अपेक्षा अधिक शिक्षित और जागरूक भी हैं। ④ अन्य देशों में जबकि स्थायी औद्योगिक जनसंख्या है भारत के श्रमिकों में प्रवासिता पाई जाती है।

इसके अतिरिक्त श्रम संघों के संगठन में भी अन्तर है। इंग्लैण्ड में श्रमिक संघवाद दस्तकारी श्रमियों से विकसित हुआ। इंग्लैण्ड और अमेरिका दोनों में ही वह अधिकतर दस्तकारी के अनुसार आयोजित है। भारत में श्रम मध्य अधिकतर उद्योगों के अनुसार आयोजित है। इंग्लैण्ड और अमेरिका में श्रमिक मध्य राष्ट्रीय आधार पर संगठित किये गये हैं। भारत में यह अधिकतर स्थानीय हैं। इसके अतिरिक्त अन्य देशों में श्रमिक मध्यों की अपनी विशाल निधि होती है, उनके प्रायः अपने भवन होते हैं जिनमें कि उनका कार्य-दश मन्त्रालय तथा सुव्यवस्थित कार्यालय होता है। कुछ राष्ट्रीय श्रमिक संघों के तो अपने द्वापेखाने भी हैं और अधिकांश राष्ट्रीय संघ अपने समाचार-पत्र भी प्रकाशित करते हैं। इसके विपरीत भारत में अधिकांश संघों के कार्यालय किराये के अव्यवस्थित मकानों में हैं तथा उनके पास धनराशि अल्प मात्रा में होती है। यहां के संघ प्रायः हड़ताल होने की सम्भावना के समय ही अपने लिये धन एकत्रित करते हैं। साधारण स्थिति में चन्दा कम ही एकत्रित होता है। यहाँ के श्रमिक संघों के कार्यालय अव्यवस्थित रूप में हैं और कार्य-दश भी अधिक नहीं है। इसके अतिरिक्त संघों के रचनात्मक कार्यों का अभी

विकास नहीं हो पाया है और वह अधिकतर आन्दोलन के रूप में कार्य करते रहे हैं। अन्य देशों में, विशेषतया इंग्लैंड में, श्रमिक सघों के रचनात्मक कार्यों का यद्यपि काफी विकास हो चुका है तथापि उन्होंने अपना आन्दोलन रूप भी बनाये रखा है। इंग्लैंड के श्रमिक सघों के सामाजिक और कल्याणकारी कार्यों की चर्चा हम ऊपर कर चुके हैं। दक्षिणी वेल्स की खानों के श्रमिक सिनेमा घर, पुस्तकालय, सार्वजनिक स्नान और स्कुलो का भी आयोजन करते हैं। अमेरिका में तो एक सघ अपनी स्वयं की बीमा कम्पनी भी चलाता है और कुछ सघों ने स्वयं के जगह-जगह विश्राम गृह भी खोल रखे हैं जहाँ सदस्य जाकर ठहर सकते हैं। इंग्लैंड और अमेरिका में प्रत्येक सदस्य अपना सदस्यता कार्ड अपने साथ रखता है और दूसरों को दिखलाने में गौरव अनुभव करता है। इस प्रकार की भावना का हमारे श्रमिकों में अभाव है। अन्य देशों में हम देखते हैं कि श्रमिक सदस्यता शुल्क को स्वयं ही देना अपना कर्तव्य समझते हैं जो कि कभी-कभी मनी-मार्डर द्वारा भी भेजा जाता है। इसके विपरीत भारत में सदस्यता शुल्क को एकत्र करने के लिये सघों के पदाधिकारियों को घर-घर फिरना पड़ता है। शुल्क भी नियमित रूप से नहीं दिया जाता और चन्दा न देने वालों, अर्थात् बकायादारों की संख्या काफी होती है। भारत की श्रमिका अन्य देशों में सदस्यता शुल्क भी अधिक है और शुल्क साप्ताहिक अथवा मासिक दिया जाता है। इंग्लैंड में श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन काफी विकसित हुआ है तथा श्रमालय प्रतिनिधि का काफी महत्व है। भारत में हम प्रत्येक दुकान या मस्थान पर श्रमिकों का कोई प्रतिनिधि नहीं पाते। अन्य देशों में श्रमिक सघों के नेता श्रमिक वर्ग में से ही होते हैं। भारत में अधिकांश श्रमिक श्रमों पर बाहरी व्यक्ति छाया रहते हैं। इंग्लैंड के श्रमिक सघ राजनैतिक जीवन में महत्वपूर्ण भाग लते हैं परन्तु भारत में इस ओर अधिक ध्यान नहीं दिया गया है। औद्योगिक झगड़ों को सुलझाने की दृष्टि से भी काफी अन्तर है। भारत के अधिकांश श्रमिक सघों पर राजनैतिक संस्थायें छाई हुई हैं। भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस कांग्रेस पार्टी और समझौते में विश्वास करती है, जबकि ब्रिटिश भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस सदैव हड़ताल को प्रेरित करती है। इसके विपरीत ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने प्रत्येक सघ के लिये यह अनिवार्य कर दिया है कि वह हर प्रकार के झगड़ों की सूचना केन्द्रीय संस्था को दे। जब समझौते की आशा नहीं रहती तब ही केन्द्रीय संस्था हस्तक्षेप करती है। मालिक-मजदूरों में पारस्परिक बात-चीत अधिकतर सामूहिक सौदाकारी पर ही प्राधारित होती है। भारत में श्रमिकों में अविश्वास पाया जाता है और वह किसी भी ऐसी सामूहिक सौदाकारी में, जिसमें सरकार भी एक पक्ष के रूप में न हो, सम्मिलित होते हुये डरते हैं। अमेरिका और इंग्लैंड में हड़ताल होने से पूर्व मत का लिया जाना आवश्यक है। भारत में अधिकतर हड़तालें अकस्मात् रूप में हो जाती हैं। हमारे देश में श्रमिक सघ के कार्यकर्त्ताओं को अभी तक सताया भी जाता है और कार्य से अलग भी कर दिया जाता है। परन्तु ऐसी बातें दूसरे देशों में नहीं पाई जाती। यह भी



उल्लेखनीय है कि भारत में कुछ श्रमिक संघ नैतिक आधार को भी मानते हैं जबकि यह बात हमें अन्य देशों में नहीं मिलती। भारत में श्रमिक संघ अनेक राजनैतिक दलों में विभक्त हैं। इसके विपरीत इंग्लैंड में श्रमिक संघ आन्दोलन केवल एक राजनैतिक संस्था अर्थात् लेबर-पार्टी का ही अधिकतर समर्थन करता है।

भारत व इंग्लैंड के श्रमिक संघों में अन्तर होते हुये भी यह कहा जा सकता है कि हमारे देश में गत कुछ वर्षों से श्रमिक संघ आन्दोलन स्थिर और शक्तिशाली होता जा रहा है और अब यह दिन दूर नहीं जब भारत में भी श्रमिक संघ आन्दोलन वतना ही शक्तिशाली हो जायेगा जिसना अन्य देशों में है और हमारे अमजीबी वर्ग के लिये भी ऐसी अवसरार्थें प्राप्त करने में सहायता देगा जिससे उनकी उन्नति हो और वह एक स्वस्थ जीवन और अच्छे कार्य की दशाओं को प्राप्त कर सकें।

---

# भारत में औद्योगिक विवाद

## INDUSTRIAL DISPUTES IN INDIA

१९१४-१८ के महायुद्ध के पश्चात् से हमारे औद्योगिक क्षेत्रों में घोर असंतोष निरन्तर रूप से व्याप्त हो रहा है। यह असंतोष इतनी अधिक मात्रा में बढ़ गया है कि यह श्रमजीवियों के हित तथा इनकी कार्यक्षमता में रुचि रखने वाले विचारकों की चिन्ता का विषय बन गया है। हड़तालें न केवल भूतकाल में हुई हैं वरन् वर्तमान समय में भी अक्सर होती रहती हैं। अधिकतर हड़तालों तो अल्पकालिक और अनियमित रूप से होती हैं परन्तु कुछ हड़ताले दीर्घकाल तक चलने वाली होती हैं और उनमें कड़ता भी आ जाती है। श्रमिकों तथा मालिकों के बीच की खाई गहरी होती जा रही है और यह बात स्पष्ट है कि मालिक-मजदूरों के ऐसे सम्बन्ध तथा इस प्रकार की अशांति वर्तमान समय में भारतीय उद्योगों व श्रमिकों की एक मुख्य व जटिल समस्या बन गई है और सम्भवतः भविष्य में भी रहेगी। भारत का भावी औद्योगिक विकास तथा पंचवर्षीय आयोजनाओं की सफलता इस समस्या के उचित समाधान पर ही निर्भर है। एक ऐसी अर्थव्यवस्था (economy), जिसका निर्माण योजनावद्ध रीति में उत्पादन तथा वितरण करने के लिए किया गया हो और जिसका उद्देश्य लोगों का कल्याण तथा उनको सामाजिक न्याय प्रदान करना हो, तभी सुचारु रूप से कार्य कर सकती है जबकि देश में औद्योगिक शान्ति का वातावरण वर्तमान हो।

विवादों के मूल कारण—

पूर्व अध्यायों में यह बात स्पष्ट कर दी गई है कि आधुनिक औद्योगिक प्रणाली की मुख्य विशेषता श्रम और पूँजी के बीच का सघर्ष है। आधुनिक उद्योगों में बड़ी मात्रा में पूँजी की आवश्यकता होती है, जिसकी पूर्ति करना निधन श्रमिकों की शक्ति के बाहर है। परिणामस्वरूप दो विभिन्न वर्ग उत्पन्न हो गये हैं, एक वर्ग तो पूँजी की पूर्ति करता है तथा दूसरा वर्ग श्रम की पूर्ति करता है। साधारणतया इनको पूँजी-पति व श्रमिक कहा जाता है। इन पूँजीपतियों व श्रमिकों के न केवल अपने-अपने वरन् कभी-कभी एक दूसरे के विरोधी हित भी हो जाते हैं। यही वास्तव में आधुनिक औद्योगिक अशांति का मूल कारण है। जब तक श्रम और पूँजी एक ही व्यक्ति के हाथों में रहते हैं तब तक सघर्ष की समस्या उत्पन्न नहीं होती। परन्तु

जैसे ही श्रम और पूँजी पृथक् हो जाते हैं, जैसा कि बड़े पैमाने के उद्योगों में होता है, तब शक्तिशाली द्वारा निबंल का शोषण करने की प्रवृत्ति जागृत हो उठती है और संघर्ष उत्पन्न हो जाता है। इस प्रकार जहाँ भी औद्योगीकरण का विस्तार हुआ है वही हमें पारस्परिक असहमति, हड़तालें, तालाबन्दी आदि की समस्याएँ दृष्टिगोचर होती हैं। अतः औद्योगिक सम्बन्धों की समस्या आज जिस रूप में वर्तमान है वह मुरगत: बड़े पैमाने के उद्योग की ही उपज है।

हड़ताल उस परिस्थिति को कहते हैं जबकि श्रमिक उस समय तक काम पर जाने को तैयार नहीं होते जब तक कि उनकी मांगें स्वीकार न कर ली जायें। औद्योगिक विवाद अधिनियम ने हड़ताल की परिभाषा इस प्रकार दी है—“हड़ताल का अर्थ यह है कि ऐसे व्यक्तियों के एक समूह द्वारा कार्य बन्द कर दिया जाये जो किसी उद्योग में कार्य पर लगे हुए हैं और जो मिल-जुल कर कार्य करते हैं, या ऐसे व्यक्तियों द्वारा जो नौकरों पर लगे हैं या लगाये गये हैं रोजगार पाने और कार्य करने रहने से एकमत होकर इन्कार कर दिया जाये या सामान्य सम्झौते के अन्तर्गत इन्कार कर दिया जाये”। तालाबन्दी मालिकों के द्वारा लिया गया वह पग है जिसके द्वारा वह संस्थानों को उस समय तक बन्द रखने है, जब तक कि श्रमिक उनकी शर्तों पर कार्य करने को तैयार न हो। तालाबन्दी की परिभाषा इस प्रकार की गई है—“तालाबन्दी का अर्थ यह है कि जिस जगह कार्य हो रहा है उस स्थान को बन्द कर दिया जाय या कार्य को रोकने पर स्थगित कर दिया जाये या मालिक द्वारा ऐसे व्यक्तियों को, जो उसके द्वारा काम पर लगाये गये हैं, नौकरों पर लगाये रखने से इन्कार कर दिया जाये।” दोनों ही परिस्थितियों में सम्बन्धित पक्षों का उद्देश्य यही होता है कि वे ह अपने लिये उचित सुविधायें प्राप्त कर सकें। इस कारण हड़ताल व तालाबन्दी दोनों ही अस्थायी होते हैं। इन झगड़ों के कई कारण हैं, उदाहरणस्वरूप—किसी कर्मचारी को पदच्युत करना, श्रमिकों की छुट्टी तथा अन्य महत्वपूर्ण समस्याएँ, जैसे—मजदूरी, बोनस, भवकाश, कार्य के घटे, कार्य की दशाएँ आदि। वास्तव में जब कभी भी श्रमिक किसी कठिनाई का अनुभव करते हैं या उनकी कोई शिकायत होती है तब वे उसके समाधान के लिए संगठित हो जाते हैं और औद्योगिक अशान्ति उत्पन्न हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप समय-समय पर अनेक हड़तालें होती हैं। शीघ्र परिवर्तनोप आर्थिक क्रियाओं के समय में विवाद अधिक गम्भीर हो जाते हैं और हड़तालें और तालाबन्दी अधिक होने लगती हैं। इन आर्थिक परिवर्तनों का कारण साधारणतया मन्दी, विवेकीकरण, बेरोजगारी, रहन-सहन के व्यय में वृद्धि आदि समस्याओं से सम्बन्धित होता है।

भारत में औद्योगिक विवादों का इतिहास—

पिछली शताब्दी के मध्य में बड़े पैमाने के उद्योगों की स्थापना के बाद से ही

1. श्रम विवादों के इतिहास के लिए श्रमिक सघों का इतिहास पढ़ना भी आवश्यक है। (इसी पुस्तक के पृष्ठ ८६-१०० देखिए)

भारत में ऊपर लिखे कारण दृष्टिगोचर होने लगे। परन्तु १९१८-१९ की शरद ऋतु से पूर्व भारतवर्ष में हड़ताल सामान्य रूप से नहीं होती थी क्योंकि श्रमिक संगठित थे लोकमत अधिक विचारशील था और सरकार भी ऐसी समस्याओं में तटस्थ रहती थी। परन्तु आधुनिक उद्योगों के विकास के प्रारम्भिक समय में भी छोटे स्तर पर कुछ हड़ताल हुई। १८५६-६० में यूरोपियन रेलवे ठेकेदारों तथा उनके भारतीय श्रमिकों के बीच एक महत्वपूर्ण संघर्ष हुआ। फलतः १८६० में 'मालिक एवं श्रमिक (विवाद) अधिनियम' पारित किया गया। १८७७ में नागपुर की एम्प्रेस मिल में मजदूरी दर के प्रश्न पर तथा १८८२ में बम्बई की भूती वस्त्र मिल में महत्वपूर्ण हड़तालों का विवरण मिलता है। १८८२ से १८९० के बीच बम्बई तथा मद्रास में २५ हड़तालों का विवरण मिलता है। ऐसी सवप्रथम बड़ी हड़ताल जिसका औपचारिक (Official) विवरण मिलता है अहमदाबाद की एक सूता मिल में १८९५ में हुई जो साप्ताहिक मजदूरी की अपेक्षा पालिक (Fortnightly) रूप से मजदूरी देने का प्रश्न पर थी यद्यपि यह सफल नहीं हुई। दूसरी बड़ी हड़ताल १८९७ में मजदूरों भुगतान का प्रश्न को लेकर बम्बई में हुई। परन्तु ये हड़ताल असफल रही। १९०५ में बम्बई की मिलों में विद्युत शक्ति आ जाने एवं काय के घण्ट बढ़ाये जाने के फलस्वरूप हड़ताल हुई। रतों में विशेषतया पूर्वी बंगाल स्टेट रेलवे में भी गम्भीर हड़ताल हुई। हड़तालों की चरम सीमा तब पहुँची जब १९०८ में श्री तिलक को ६ वर्ष का कारावास मिलने पर बम्बई में ६ दिन की राजनैतिक ग्राम हड़ताल हुई। परन्तु युद्ध में पूर्व हड़ताल कम ही होती थी क्योंकि श्रमिकों में संघर्ष एवं नेतृत्व की कमी था जीवन के प्रति उनका दृष्टिकोण निराशापूर्ण था और औद्योगिक जावन का कटता से वचन के लिए उनका एकमात्र सहारा यही था कि वह अपने गाँव के घरों का वापिस चले जाय। वास्तव में उस समय तक श्रमिक भाव्यवादी और सतोपी मनुष्य थे।

### प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् औद्योगिक विवाद—

१९१४-१८ के प्रथम विश्वयुद्ध ने इस स्थिति में महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिया। तब से, विशेषतया युद्ध के अन्त से, श्रमिकों और मालिकों के सम्बन्ध अधिक कटु हो गये हैं तथा दोनों के मध्य विवाद भी बढ़ गये हैं। विश्वयुद्ध के कारण देश में जनजागृति उत्पन्न हो गई थी। रूस की क्रांति ने समस्त संसार में क्रांति की नहर उत्पन्न कर दी थी जिसका प्रभाव भारतीय श्रमिकों पर भी पड़ा। रहन सहन का व्यय बढ़ रहा था कीमतें लगायत दुगुनी हो गई थी। परन्तु मजदूरों की दर उतनी नहीं बढ़ सकी जितनी कीमतें बढ़ गई थी। पूँजीपतियों का लाभ युद्ध के कारण बहुत बढ़ गया था और श्रमिक भी इसमें अपना भाग चाहते थे। देश की राजनैतिक अज्ञाति से श्रमिकों को भी अपने अधिकारों का भान हुआ। काब्रस मुस्लिम लीग एकता प्राप्त कर ली गई थी। महात्मा गांधी राजनैतिक क्षेत्र में आ गये थे।

जलियाँवालों वाम की घटना, सरकार के रॉलट अधिनियम व मार्शल लॉ जैसे अत्याचारी कार्य, करों के बढ़ते हुए भार आदि सभी ने अशांति उत्पन्न कर दी थी। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम समन्वय की स्थापना से श्रमिकों को कुछ प्रतिष्ठा प्राप्त हुई<sup>३</sup>। इन सबका परिणाम यह हुआ कि हड़तालों की जो लहर १९१८ में आई और १९१९ और १९२० तक सम्पूर्ण देश में व्याप्त हो गई वह अत्यन्त गम्भीर थी। सन् १९१८ के अन्त में बम्बई की सूती वस्त्र मिलों में पहली बड़ी हड़ताल हुई और जनवरी १९१९ तक लगभग १,२५,००० श्रमिकों में, जिनमें सभी श्रमिक था जाते थे, यह हड़ताल फैल गयी। सन् १९१९ में रॉलट एक्ट के विरोध में हड़तालें हुई। सन् १९२० के प्रथम ६ मासों में लगभग २०० हड़तालें हुई जिनमें १५ लाख श्रमिक सम्मिलित थे। जैसे-जैसे देश में श्रमिक सघ आन्दोलन विकसित होता गया, इनमें से अधिकतर हड़तालें सफल भी होती रही। सन् १९२० की शरद ऋतु के पश्चात् यद्यपि औद्योगिक अशांति कुछ कम हो गई थी परन्तु इस समय तक अधिकांश श्रमिक हड़ताल के घस्त्र से परिचित हो चुके थे। इस समय की बड़ी हड़तालों ने १९२१ की असम के चाय बागान की हड़ताल उल्लेखनीय है। इस हड़ताल में असम के बागान के कुलियो ने अपना काम छोड़कर बागान से बाहर जाने का प्रयत्न किया, परन्तु चांदपुर रेलवे स्टेशन पर असह्य एवं शक्तिपूर्ण कुलियो पर गोरखा सिपाहियों द्वारा आक्रमण किया गया। परिणामस्वरूप असम-बागान रेलवे व स्टीमर्स के श्रमिकों ने तत्काल ही सहानुभूति में हड़ताल कर दी, जो लगभग तीन मास तक चलती रही। परन्तु सगठन के अभाव के कारण कुलियो की हड़ताल असफल रही। सन् १९२२ में २७८ हड़तालें हुई जिनमें ४,३५,४३४ श्रमिकों ने भाग लिया। इसी समय ईस्ट इण्डियन रेलवे के कर्मचारियों ने भी हड़ताल की। सन् १९२४ में बम्बई नगर में सामान्य रूप से हड़ताल की गई और लगभग १,६०,००० श्रमिकों ने उसमें भाग लिया। अगले वर्ष ही एक और अधिक बड़ी आम हड़ताल हुई, जिसमें लगभग एक करोड़ दस लाख श्रम दिनों की क्षति हुई। यह कहा जा सकता है कि देश में औद्योगिक अशांति की प्रथम लहर ही इस समय तक व्याप्त रही। इसका मुख्य कारण युद्ध के समय और उसके पश्चात् के मूल्यों में वृद्धि और श्रमिकों द्वारा उच्च मजदूरी की माँग थी।

### १९२९ के पश्चात् औद्योगिक विवाद

१९२८ में औद्योगिक विवादों की दूसरी लहर आई। प्रायिक मंदी प्रारम्भ हो चुकी थी जिससे उद्योगों पर बुरा प्रभाव पड़ा। उद्योगपतियों ने इस मंदी के प्रभाव को दूर करने के लिये विवेकीकरण, सीमित उत्पादन, मजदूरी में कमी तथा श्रमिकों की छटनी की नीति को अपनाया। स्वभावतः श्रमिकों ने इस नीति का विरोध किया। इस समय तक श्रमिक सघ आन्दोलन दृढ़ हो गया था और देश में साम्यवादी तत्व भी दृष्टिगोचर होने लगे थे। फलतः देश में औद्योगिक अशांति बढ़

गई। १९२८ में विवेकीकरण लागू करने के विरोध में बम्बई में एक बड़ी हड़ताल हुई। श्रमिकों पर अत्याचार किया गया। परिणामस्वरूप १९२९ में बम्बई में पुनः एक बड़ी हड़ताल हुई जो ६ महीने तक चलती रही और बम्बई के सूती वस्त्र मिलों में कार्य करने वाले लगभग सभी कर्मचारियों ने इसमें भाग लिया। १९२९ की यह हड़ताल दो कारणों से अत्यन्त महत्वपूर्ण थी। प्रथम तो इसी हड़ताल में साम्यवादी विचारधारा का प्रभाव भारतीय श्रमिकों पर दृष्टिगोचर हुआ। दूसरे, १९२९ का व्यवसाय विवाद अधिनियम भी इसी हड़ताल के कारण पारित हुआ। इसके प्रतिरिक्त बंगाल जूट मिलों में कार्य के घंटे बढ़ाये जाने के कारण कई हड़तालें हुईं। जमशेदपुर में भी एक बड़ी हड़ताल हुई।

उसके पश्चात् १९३० से १९३७ का समय सापेक्षिक रूप से औद्योगिक शांति का समय रहा। यद्यपि बम्बई सूती मिलों में कुछ अल्पकालिक हड़तालें व एक अपूर्ण आम हड़ताल हुई जो सफल न हो सकी। इस समय अनेक कारणों से श्रमिकों की बड़ी बड़ी आशाएँ हो गई थी और इसीलिए उनमें असन्तोष की भावना भी पैदा हो गई थी। इस समय गन्धी का प्रभाव कम हो गया था और साम्यवादी काफी शक्तिशाली हो गए थे और उनका श्रमिकों में प्रचार बढ़ गया था। १९३३ में मेरठ का मुकदमा समाप्त हो गया था जिसमें साम्यवादी नेताओं को दीर्घकालीन कारावास का दण्ड दिया गया। प्रांतीय स्वयत्त शासन के अन्तर्गत चुनाव से पूर्व कांग्रेस के घोषणा-पत्र में श्रमिकों में बड़ी-बड़ी आशाएँ उत्पन्न हो गई थी और उनका विचार था कि शीघ्र प्रकार का घोषण समाप्त हो जायेगा और उनके कार्य व जीवन निर्वाह की दशाओं में भी परिवर्तन होगा। जब कांग्रेस ने सत्ता ग्रहण की और श्रमिकों की समस्या में तुरन्त कोई उन्नति होती दिखाई नहीं दी तो अनेक हड़तालें हुईं। साम्यवादियों ने इस परिस्थिति का लाभ उठाया और श्रमिकों में अधिक असन्तोष उत्पन्न कर दिया। अनेक प्रांतीय सरकारों ने श्रमिकों की समस्या सुधारने के लिये अनेक उपाय किए। उदाहरणस्वरूप, १९३७ में उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रमिकों की समस्या की जांच करने के लिए एक समिति नियुक्त की। समिति ने अनेक महत्वपूर्ण सुझाव दिये। परन्तु मालिकों के सघों ने व केवल इन सुझावों को मानने से इनकार कर दिया वरन् सरकार अथवा श्रम सघों द्वारा किसी प्रकार के हस्तक्षेप के लिये भी व तैयार न हुए। कानपुर मिलों में आम हड़तालें हुईं तथा बम्बई व बंगाल में भी हड़तालें हुईं। देश में यह औद्योगिक अशांति का समय था। १९३७ और १९३८ में क्रमशः ३७९ तथा ३९९ हड़तालें हुईं जो कि उससे पूर्व के वर्षों में हुई हड़तालों में सबसे अधिक थी। इस अवधि में उत्तर प्रदेश की चीनी मिलों में भी हड़ताल हुई।

### १९३९ के पश्चात् औद्योगिक विवाद

सितम्बर १९३९ में युद्ध प्रारम्भ हो जाने के पश्चात् मुद्रा स्फीति के कारण कीमतें और बढ़ गई व थमिङ की मजदूरी और उसके रहन-सहन के व्यय में वृद्धि

बहुत अन्तर आ गया । परिणामस्वरूप अनेक औद्योगिक विवाद हुए और उनकी संख्या १९४० में २२२ विवादों से बढ़ते-बढ़ते १९४२ में ६९४ तक पहुँच गई । उस समय में हमारे देश में औद्योगिक विवाद आम हो गए हैं । युद्ध के प्रारम्भिक वर्षों में अनेक हड़तालों का कारण महंगाई मसाला था । मार्च १९४० में हड़ताली नेताओं की गिरफ्तारी एवं श्रमिकों की पुलिस द्वारा पिटाई पर भी बम्बई के १७५ लाख सूती वस्त्र मिल के कर्मचारियों ने हड़ताल कर दी जो ४० दिन तक चालू रही । १० मार्च को सभी कर्मचारियों ने सहानुभूति में हड़ताल की, इससे सारे देश में हड़ताल की लहर व्याप्त हो गई । कानपुर के सूती मिल कर्मचारियों, कलकत्ते के म्यूनिसिपल कर्मचारियों, बंगाल और बिहार में जूट कर्मचारियों, असम में दिम्बोई के तेल कर्मचारियों, पनखाद व भरिया के कोयला खानों के कर्मचारियों, जमशेदपुर के इस्पात उद्योग के कर्मचारियों तथा अन्य श्रमिकों ने महंगाई भत्ते की मांग की और काम पर नहीं गये । सरकार ने युद्ध का संचालन सफलतापूर्वक करने के लिये इस श्रमतांति को रोकने के विषय में विचार किया और इसके लिये उसने "भारतीय रक्षा कायून" (Defence of India Rules) बनाए, जिनके अन्तर्गत अनेक आवश्यक उद्योगों में हड़ताले अवैध घोषित कर दी गई अथवा अन्य उद्योगों में चौदह दिन की पूर्व सूचना दिये बिना हड़ताले या तालाबन्दी करना अवैध घोषित कर दिया गया । इन प्रतिबन्धों का परिणाम यह हुआ कि १९४२ से १९४६ तक के समय में कोई बड़ी हड़ताल अथवा तालाबन्दी नहीं हुई, यद्यपि छोटे छोटे औद्योगिक विवादों की राख्या में वृद्धि अवश्य हुई । श्रमिक कोई भी बड़ी हड़ताल नहीं कर सकते थे परन्तु श्रमजीवी वर्ग को इन दिनों अनेक कठिनाइयाँ भेदनी पड़ी, विशेषतया रेलों, डाक-तार जैसी जन-उपयोगी सेवाओं में, जहाँ हड़ताल पूर्णतया निषेध थी, उनकी काफी मुसीबतों का सामना करना पड़ा, क्योंकि श्रमिकों की मजदूरी में कोई वृद्धि नहीं की गई थी, केवल थोड़ा सा महंगाई भत्ता अवश्य प्रदान किया गया था । श्रमिक किसी प्रकार का भी विरोध प्रकट नहीं कर सकते थे । परन्तु जैसे ही युद्ध समाप्त हुआ और श्रमिकों पर से प्रतिबन्ध हटा दिये गए, श्रमिकों के हृदय में घण्टी हुई असंतोष की अग्नि प्रज्वलित हो उठी और चहुँ ओर हड़ताल की चर्चा चल पड़ी । जुलाई १९४६ में डाक व तार कर्मचारियों की देशव्यापी हड़ताल हुई और रेलवे कर्मचारियों ने भी हड़ताल की धमकी दी जोकि कुछ राजनैतिक नेताओं के हस्तक्षेप करने के फलस्वरूप रुक गई ।

सन् १९४७ में देश के स्वतन्त्र हो जाने के पश्चात् अनेक महत्वपूर्ण राजनैतिक परिवर्तनों के फलस्वरूप हड़तालों की संख्या में फिर बढ़ोत्तरी हुई । मुद्रा स्थिति तथा युद्ध व युद्ध उपरान्त स्थिति के परिणामस्वरूप वस्तुओं की दुर्लभता के कारण देशवासियों को अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा था । कांग्रेस ने सत्ता प्राप्त कर ली थी । परन्तु हैदराबाद, काश्मीर तथा विभाजन की अन्य समस्याओं के कारण वह श्रमिकों की समस्याओं की ओर उचित ध्यान नहीं दे पा रही थी । साम्यवादियों ने इस अवसर से लाभ उठाया । उनके संपर्कात्मक प्रचार के कारण १९४७ में देश में

घोर अशांति फैल गई। बम्बई, मद्रास और उत्तर प्रदेश में हड़तालों की सराया में विशेष वृद्धि हुई। सितम्बर १९४७ में बम्बई की ५८ सूती वस्त्र मिलों में हड़ताल हुई जिसमें १ लाख श्रमिकों ने भाग लिया। एक अन्य महत्वपूर्ण हड़ताल मद्रास में बकिधम और कर्नाटक मिल में हुई, जो तीन महीने से भी अधिक चली। इन हड़तालों व तालाबन्दी के अतिरिक्त अनेक सहानुभूतिपूर्ण प्रदर्शन भी हुए, जिनको औद्योगिक विवाद सम्बन्धी आँकड़ों में सम्मिलित नहीं किया गया। १९४७ में सरकार ने औद्योगिक विराम संधि का प्रस्ताव पारित किया परन्तु इसका प्रभाव अधिक उत्साहजनक नहीं हुआ। १९४८ में कोयम्बटूर, नागपुर, कानपुर, बगाल व बम्बई की सूती वस्त्र मिलों, बगाल की बड़ी बड़ी 'जूट' मिलों, बम्बई बन्दरगाह, आसनसोल के एल्यूमिनियम उद्योग, बम्बई जी० आई० पी० के इजीनियरिंग विभाग, वी० एन० रेलवे कार्यशाला अनेक जूट मिलों, बम्बई के बीड़ी उद्योग, कलकत्ता की ट्राम्वे आदि में बड़ी सख्या में हड़ताले हुई।

१९४९ में मध्य प्रदेश की सूती वस्त्र मिलों में तालाबन्दी घोषित हुई तथा मद्रास, बम्बई एवं बगाल में हड़तालें हुई। बम्बई नगर निगम में एक विवाद लगभग ५ मास में समाप्त हुआ। रेलवे में भी हड़ताल करने की धमकी दी गई थी परन्तु हड़ताल रोकने के प्रयत्न सफल हो गए। १९४९-५० में कलकत्ता निगम में आम हड़ताल हुई। कानपुर की म्यूजर मिल्स एवं न्यू विक्टोरिया मिल, तथा मडुरा की मीनाक्षी मिलों में तालाबन्दी हुई। बम्बई में बीड़ी उद्योग, हावडा की जूट मिलों, नागपुर की मोडल मिल तथा वी० एन० रेलवे कार्यशाला में भी हड़ताले हुए। अगस्त १९५० में बम्बई के सूती वस्त्र उद्योग में श्रमिकों के वोलस भुगतान के प्रश्न पर महत्वपूर्ण हड़ताल हुई। भारत में उस समय तक हुई हड़तालों में यह सब से बड़ी थी। इसमें लगभग २ लाख श्रमिकों ने भाग लिया और वह ६३ दिन तक चलती रही जिसके परिणामस्वरूप ६४ लाख थम दिनों की क्षति हुई। १९५० में कुछ केन्द्रों में श्रमिक सभ विधेयक एवं औद्योगिक सम्बन्ध विधेयक को लेकर कुछ सांकेतिक (Token) हड़ताले हुई। तिलक नगर (बम्बई) की चीनी मिल तथा बिहार व पश्चिमी बगाल की खानों में भी कुछ सांकेतिक हड़तालें हुई। १९५१ में रेलवे कर्मचारियों ने हड़ताल की धमकी दी किन्तु साध सामग्री के आवागमन की आवश्यकता एवं पाकिस्तान के साथ उत्तरोत्तर खराब हो रहे सम्बन्धों के कारण राष्ट्रपति ने एक अध्यादेश द्वारा सभी आवश्यक सेवाओं में हड़ताल करना अवैध घोषित कर दिया। तत्पश्चात् परस्पर वार्ता द्वारा इस हड़ताल को टाल दिया गया। उत्तर प्रदेश की चीनी मिलों में न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने के प्रश्न को लेकर एक आम हड़ताल हुई। उच्चतम न्यायालय द्वारा औद्योगिक (वैक) अधिकरण के विवाध निर्णय को अवैध घोषित कर देने पर वैक कर्मचारियों ने देशव्यापी हड़ताले की। पंचमाटी कोयला क्षेत्रों में व नागपुर, मद्रास तथा नागपुर की सूती वस्त्र मिलों में भी महत्वपूर्ण हड़ताल हुई। किरापुर की क्लाइव जूट मिलों एवं बम्बई की स्वदेवी मिल में तालाबन्दी हुई तथा बम्बई में होटल के कर्मचारियों ने हड़तालें की। १९५२ में राजकीय आडिनेन्स फंड्री



पूना, अहमदाबाद, नागपुर, बम्बई की मृत्ती वस्त्र मिलों, कलकत्ता में जहाजी कर्मचारियों तथा बम्बई के यातायात कर्मचारियों की हड़तालें महत्वपूर्ण थीं। हावड़ा की बंगाल जूट कम्पनी, कलकत्ता की एलन बेरी कम्पनी तथा बम्बई की मेटस रोलिंग वर्क्स में तालाबन्दी हुई। १९३३ में वरनपुर के लोहा एवं इस्पात कारखाने में गम्भीर हड़ताल हुई। असम और ट्रावन्कोर कोचीन के चाय बागान में भी कुछ छोटी-छोटी हड़तालें हुईं। १९३४ में रानीगंज की बर्न एण्ड रटील कम्पनी लिमिटेड एवं बम्बई की म्यू चाइना मिक्स में तालाबन्दी एवं बालमवाजार की वेस्टन इण्डिया मैच कम्पनी, टोटिंगड की कागज मिलों में तथा बंगाल की जूट मिल व मयूतसर में कुछ छोटे-छोटे उद्योगों में भी हड़तालें हुईं। १९३५ में कानपुर की मृत्ती वस्त्र मिलों में विवेकीकरण के लागू करने के विरोध में एक बड़ी हड़ताल हुई जो २ मई १९३५ से लेकर २० जुलाई १९३५ तक चालू रही, जिसके परिणामस्वरूप १६,६३,७४७ श्रम दिनों की क्षति हुई। कानपुर की एक जूट मिल में सात मास तक तालाबन्दी रही। दिल्ली के होटल कर्मचारियों, बम्बई के यातायात कर्मचारियों व पश्चिमी बंगाल के स्टूड और क्लिनिक उद्योग आदि में अनेक हड़तालें हुईं।

१९३६ में बम्बई, अहमदाबाद व कलकत्ता में राज्यों के पुनर्गठन के प्रश्न की लेकर आम हड़तालें हुईं। इसमें कुछ हिंसात्मक प्रवृत्तियाँ भी उत्पन्न हो गईं। इसी वर्ष नागपुर, खदगपुर व पश्चिमी बंगाल की ३० खानों, किरकी में प्रतिरक्षा कारखानों, आदि में भी हड़तालें हुईं। १९३७ में केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों एवं डाक-तार विभाग की आयकित हड़ताल को सफलतापूर्वक टाल दिया गया परन्तु पश्चिमी बंगाल तथा बिहार की खानों व पश्चिमी बंगाल की बैंकिंग कम्पनियों आदि में हड़तालें हुईं। मोदीनगर की कताई व बुनाई मिल में तालाबन्दी हुई। उड़ीसा की द्वितीय रामपुर खान में भी श्रीमंका के द्वारा मैनजर के मारे जाने पर तालाबन्दी हुई। कानपुर की म्यूर मिल में भी हड़ताल व तालाबन्दी हुई। १९३८ में मयूर की कपिला दैमदाइल मिल, बन्दरगाहों में पोदी कर्मचारियों, बम्बई के नगर निगम कर्मचारियों, जमशेदपुर के टाटा, लोहा व इस्पात के कारखानों में, बिहार व देहली के केन्द्रीय ट्रेक्टर मखानों, कलकत्ता की ट्राम्पे कम्पनी में और केरल के बागान में महत्वपूर्ण हड़तालें हुईं। हिन्दुस्तान वायुयान उद्योग, बक्सर में भी हड़ताल और तालाबन्दी हुई। बम्बई की प्रीमियर फोटोमोबाइल कम्पनी, कलकत्ता की बंगाल कैमीकल वर्क्स में, मद्रास की तथा कामपुर की बैंकिंग और कर्माटक मिल तथा बर्नपुर की आयरन वर्क्स में हड़तालें और तालाबन्दी हुई। १९३९ में महत्वपूर्ण औद्योगिक भगड़े निम्नलिखित स्थानों पर हुए—कोनार की सोने की खानों में, रामपुर की रजा खानों मिल में, धनबाद कोयला खानों में, उत्तरी आरकोट के बीडी नार-खानों में, राउरकेला के लोहे के कारखाने के तकनीकी विशेषज्ञों में, कलकत्ता की आई जी एन. रेलवे कम्पनी में, इलाहाबाद में स्वदेशी मृत्ती कपड़ा मिलों में, मद्रास मिल कम्पनी में, घोलापुर की विष्णु मृत्ती वस्त्र मिलों में, मध्य प्रदेश की चिरमौर

खानो में सुन्दरगढ़ की उडीसा सीमेंट में, बलकत्ता के मथीन निर्माण कम्पनी में, नागपुर की मोडिल मिल्स में, बम्बई निगम में आदि आदि । कई स्थानों पर श्रमिक द्वारा मारपीट के भी समाचार मिले । केन्द्रीय क्षेत्र में १९५६ में ४१ हड़तालें गोदी कर्मचारियों की, ६ रेलों में, ७७ कोयला खानों में, ७१ अन्य खानों में, ८८ बैंकों में, तथा ४ जीवन बीमा निगम में हुईं । १९६० में महत्वपूर्ण भगड़ निम्नलिखित थे — खारदा कम्पनी में, हावड़ा मिल्स में लुडलो जूट क० हावड़ा में, कनकिनारा जूट मिल्स में, केदारनाथ जूट मिल्स हावड़ा में, आलिदा के बीड़ी के कारखाने में, कलकत्ता में काच के कारखाने में, हिन्दुस्तान इलेक्ट्रिक कम्पनी हावड़ा में, कोहतर रबर वर्क्स कलकत्ता में, विशालापतनम और कठियार की जूट मिलों में, ग्वापुर की कपड़ा मिलों में, कलकत्ता की इलाइव मिल्स में, हिन्द साइकिल्स बम्बई में, मद्रास की वकिधम एण्ड कर्नाटक मिल्स में आदि आदि । केन्द्रीय क्षेत्र में ४१ हड़तालें गोदी कर्मचारियों की, १ रेल में, ७१ कोयला खानों में, ५३ अन्य खानों में ४३८ अन्य बैंकों में तथा ५ जीवन बीमा निगम में हुईं । जुलाई ११, १९६० से केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों की भी एक हड़ताल हुई जो पांच दिन तक चलती रही । कर्मचारियों की मुख्य माँग यह थी कि उनको १२५ रु० माह का न्यूनतम वेतन दिया जाय और महंगाई भत्ता 'निवाह' खर्च सूचकांक से सम्बद्ध कर दिया जाए । इस हड़ताल से रेल, डाक और तार जैसी आवश्यक सेवाओं पर भी प्रभाव पड़ा जिसके कारण जनता इस हड़ताल के प्रथिम पक्ष में नहीं । इस हड़ताल के परिणामस्वरूप सरकारी कर्मचारियों से सघ बनाने का अधिकार छीन लिया गया जिसके कारण काफी बाद विवाद उत्पन्न हो गया । यह हड़ताल असफल रही । इसके विषय में संसद और भारतीय श्रम सम्मेलन में भी बहस हुई । सरकारी कर्मचारियों के संगठन तथा हड़ताल करने के अधिकार को सीमित कर दिया गया । इससे भी कामी विवाद उत्पन्न हुआ ।

१९६१ में महत्वपूर्ण औद्योगिक विवाद निम्नलिखित संस्थाओं में हुए—प्राय की राष्ट्रीय तम्बाकू कम्पनी तथा अन्य तम्बाकू कारखानों में, गन्तूर की जूट मिलों में, असम के जल परिवहन में, गोहाटी की तेल परिष्करण कारखाना (Refinery) में, असम व केरल के चाय बागान में, टाटा के इंजीनियरिंग व रेल इंजन कारखाने में, फैंरोक (केरल) की खपरैल (Tile) कारखाने में, धवरा की ग्वालियर चीनी कारखाने में, मध्य प्रदेश के बीड़ी के कारखाने में, भोपाल के भारी विद्युत उद्योग (Heavy Electricals) में, मद्रास के दियासलाई कारखाने में, ग्वापुर की चीनी मिलों में, बम्बई की स्ट्रॉला वैंटरीज कारखाने में, मैसूर के रुई के कारखानों में, रुरकेला के इस्पात कारखाने में, उडीसा के कपड़ा कारखानों में, सोनपुर के एटलस साइकिल कारखाने में, देहरादून के चाय बागान में, बरेली के केसर चीनी मिल में, कानपुर के चर्म शोधक कारखाने में, कानपुर की स्वदेशी काटन मिल में, वाराणसी निगम में, कानपुर के जे० के० रेयन मिल में, कलकत्ता की जूट मिलों में, हावड़ा नगरपालिका में, बलकत्ता के इलेक्ट्रिक स्पलाई कारखाने में, बम्बई व विशालापतनम की बन्दरगाहों में, आदि । जनवरी १९६१ से फरवरी १९६२ तक कोयला खानों में ६४

हड़तालें हुई और अन्य खानों में ७७ हड़तालें हुई। १९६२ में महत्वपूर्ण औद्योगिक विवाद निम्नलिखित स्थानों में हुए—नागपुर के छई की माछी के कारखाने में, पूना के थ्रिफ फैंक्ट्री में, हावरस की बिबली कॉटन मिल में, बम्बई के गोदी कमन्डारियों की, कोठागोदियम की कोयला खानों में, कलकत्ता की बन्दरगाह कार्यशाला में, पश्चिमी बंगाल की जूट मिलों में, कोयम्बटूर की कम्बोदिया मिल में, बम्बई के रंगाई कारखाने में, दरभंगा की जूट मिलों में, रामपुर की रजा कपड़ा मिल में, बँलूर के रुई कारखाने में, भई दिल्ली के हिन्दुस्तान हाउसिंग फैंक्ट्री में, आदि।

१९६३ में महत्वपूर्ण औद्योगिक विवाद निम्नलिखित स्थानों में हुए—कानपुर की म्हर मिल में, मद्रास के बन्दरगाहों में, बरोती की तेल परिष्करण-शाला में, पटेल इजीनियरिंग कम्पनी में, हुगली की टैक्सटाइल मिल में, कानपुर की जूट मिलों में, इनसप रबर कम्पनी हुगली में, भिलवानी की पञ्जाब ब्लाप मिल में, कानपुर की एलमिन मिल में, सिंगभूमि की ताँबा निगम में, कानपुर की विक्टोरिया मिल में, कुमारहट्टी की जूट मिलों में, बगलौर के मोटर कारखाने में, पश्चिमी बंगाल की जूट मिलों में, रामपुर और फरुखाबाद के बीडी कारखानों में, चित्तूरजन के रेल इंजन कारखाने में, फिरोजाबाद के चूड़ी के कारखाने में, देहली के अशोका होटल में, कानपुर की जे० के० काटन मिल में, फरुखाबाद, कानपुर के विक्टोरिया मिल में, श्री दुर्गा सूती वस्त्र मिल काडी गुजरात में, बीमोर सीमेन्ट वर्क्स मध्य प्रदेश में, बकिंगम कर्नाटक मिल मद्रास में, बम्बई नगर पालिका निगम में, जय इजीनियरिंग वर्क्स कलकत्ता में, चित्तूरजन इंजन वर्कशॉप में, हेवी इलेक्ट्रिकल्स भोपाल में आदि आदि। १९६४ में महत्वपूर्ण औद्योगिक विवाद निम्नलिखित स्थानों पर हुए—टाटा इजीनियरिंग कम्पनी जमशेदपुर में, जे० के० जूट मिल कानपुर में, कनकनारा जूट मिल में, हावड़ा निगम पालिका में, विश्वासपतनम के बन्दरगाह में, टीटागढ़ जूट मिल में, केरल के वागान में, छप्पा मिल विवावर में, पट्टा नगर पालिका निगम में, तथा जय इजीनियरिंग वर्क्स कलकत्ता में, हेस्टिंग मिल रिवरा, पश्चिमी बंगाल, कलकत्ता निगम में आदि आदि।

सन् १९६५ में, महत्वपूर्ण विवाद निम्न स्थानों में हुए—धोरी कोयला खान बिहार में, केरल की अनेक काजू फॅक्ट्रियाँ तथा चाय क्षेत्रों में, यीडी संस्थान मद्रास, वं महाराष्ट्र में, महान्तश्मी ग्लास वर्क्स बम्बई में, महाराष्ट्र के सूती वस्त्र उद्योग के थ्रिफों में, हट्टी की सोने की खानों में, पेंसूर की कोलार की सोने की खानों में, बगलौर की जूट मिल में, सूती व रेखमी मिल क० में, हिन्द लेप्पा शिकोहाबाद स० प्र० में, कानपुर की न्यू विक्टोरिया मिल में, पश्चिमी बंगाल की जूट मिलों में, मुंशिदाबाद के बीडी व्यापारियों में, गंगा मैन्युफैक्चरिंग क० हुगली में, बंगाल टैक्सटाइल मिल मुंशिदाबाद में, तथा दिल्ली की नगर निगम में आदि आदि। सन् १९६६ के महत्वपूर्ण विवाद इस प्रकार थे—इण्डियन केविल क० जमशेदपुर, नागियामूरी चाय वागान जलपाईगुडी में, हेस्टिंग मिल हुगली में, बँलिंगटन जूट मिल हुगली में,

बड एंड क० कलकत्ता म आगरा की २५ यू.फर्रियो मे दमटिंगा चाय बागान जलपाईगुडी और गुलमा चाय बागान सिलीगुडी मे अग्विका जूट मिन बलूर और लुङनो जट मिल हावडा मे जूट मिल टीटागड मे रिलायस जूट मिन ५० बगाल मे दक्षिणी पूर्वी रेलवे वाल्टेयर मे रोहतास इण्डस्ट्रीज और अगोका सीमट डालमिया नगर म यू.भापाउ टैक्सटाइल भोपाल मे सोमासुंदर मिल तथा कम्बोडिया मिल कोयम्बटूर म एल्विन मिल कानपुर म सिगरनी कोयला खान ग्राध प्रदेश म चाय बागान आसाम केरल और पश्चिमी बगाल म कोचीन मद्रास और कलकत्ता की गोदियो म रयन फैक्टरी हुगली म बबवान की कोयला खानों मे बगाल पीटरीज कलकत्ता म माय क० दुर्गापुर म मयुरा मिल और मद्रास खड ककटरी म रानीपत की भण्डाला तथा बीजा के कारखाना म सनम का भयतसाइट की खाना म आइडिनस फक्करी कल्याण म भारतीय सारियकीय सस्था कलकत्ता म केरल की काज फक्करिया म हुकमचंद मिल इंदौर म कानपुर बिहुन प्रशासन मे लवनऊ म राज्य सरकार के उच्चो म बडौल के रेयन कारखानो मे उडीसा की रोहे की खानो म निरोजावा के काच के कारखानो म दुगापुर स्टील सयन म एसोसिएटड वैटरीन कलकत्ता म विजली काटन मिल हावरस मे ३० के० काटन तथा जूट मिन कानपुर म ब्लोस्टर इण्डस्ट्राज हावंगा म बगाल केमिकल बक्स म जीवत बीमा निगम बम्बई म स्टेटसमन कलकत्ता म मद्रास की कपडा मिलो म ठगीता की रोह की खाना म ५० बगाल की बथसारी काटन मिन म जे० के० स्टील हुगली म ग्रानि प्रादि ।

औद्योगिक विवादों के इस इतिहास से स्पष्ट हो जाता है कि हमारे देश मे औद्योगिक अशांति काफी बढ़ गई है और हाल मे हड़ताल फिर महत्वपूर्ण हो गई है ।

### औद्योगिक विवाद सम्बन्धी आंकड़

निम्न तालिका मे १९२१ के बाद होने वाले औद्योगिक विवाद सम्बन्धी आंकड़ प्रस्तुत हैं —

वर्ष	हड़ताओं और तालाबंदी की संख्या	विवादों म सम्मिलित श्रमिक की संख्या	वध म हानि हुए कार्य दिवसों की संख्या
१९०१	२८६	६०० ३५१	६९ ८४ ४२६
१९२०	२१३	३०१ ०४४	४० ५१ ७०४
१९२७	१२६	१ ३१ ६५३	२० १६ ६७०
१९२९	१४१	२ ३१ ०५६	१ २१ ६३ ६६१
१९३७	७६	६ ४७ ८०१	८६ ८२ ०००

वर्ष	हड़तालों और तालाबन्दी की संख्या	विवादों में सम्मिलित अधिकों की संख्या	वर्ष में हानि हुए कार्य दिवसों की संख्या
१९३८	३९९	४,०१,०७५	९१,९८,७०८
१९३९	४०६	४,०९,१८९	४९,९२,७९५
१९४०	३२२	४,५२,५३९	७५,७७,२८१
१९४१	६९४	७,७२,६५३	५७,७९,९६५
१९४२	१,६२९	१९,६१,९४८	१,२७,१७,७९२
१९४३	१,८११	१८,४०,७८४	१,६५,६२,६६६
१९४४	१,२५९	१०,५९,१२०	७८,३७,१७३
१९४५	९२०	६,८५,४५७	६६,००,५९५
१९४६	८१४	७,१९,८८३	१,२८,०७,०००
१९४७	१,०७१	६,८१,३२१	३८,१८,९२८
१९४८	९६३	८,०९,२४२	३३,३६,९६१
१९४९	७७२	४,६६,६०७	३३,८२,६०८
१९५०	८४०	४,७७,१३८	३३,७२,६३०
१९५१	१,१६९	५,२७,७६७	५६,९७,८४८
१९५२	१,२०३	७,१५,१३०	६९,९२,०४०
१९५३	१,६३०	८,८९,३७१	६४,२९,३१९
१९५४	१,५२४	९,२८,५१६	७७,९७,५८५
१९५५	१,५३१	६१,३,६१६	५६,३३,१४८
१९५६	१,५८३	९८,६,२६८	६५,३६,५१७
१९५७	१,३५७	५,११,८६०	४९,१८,७५५
१९५८	१,४९१	७,०५,०५९	६१,२०,५७६
१९५९	१,४७१	५,६३,१२१	३२,९८,५२४
१९६०	२,१५१	१०,०२,९५५	७७,२४,६९४
१९६१	१,८३५	९,९१,१५८	६४,६९,९९२

केन्द्रीय क्षेत्र में हड़तालों व तालाबन्दीयों की संख्या इस प्रकार थी—

१९६१—१७९; १९६२—१६२; १९६३—१८८; १९६४—३१५, १९६५—२१२।

ऐसे औद्योगिक विवादों की संख्या जो औद्योगिक, विवाद धार्मिक के अन्तर्गत बताई गई व्यवस्था के सामने आये इस प्रकार थी—१९६१—३४,११३, १९६२—२७,९९१, १९६३—२९,९७७, १९६४—३२,५२८, १९६५—३०,६५६।

भारतवर्ष में औद्योगिक विवाद सम्बन्धी दो मुख्य बातें दृष्टिगोचर होती हैं। प्रथम तो अधिकतर विवाद सूती वस्त्र उद्योगों में तथा बम्बई-महाराष्ट्र-पश्चिमी बंगाल में होते हैं, और दूसरे, ये अधिकतर असफल रहते हैं, जिसका कारण भारत में अम-जीवी वर्ग की निर्धनता और उनसे सौदाकारी शक्ति का अभाव है। यद्य ताविका से यह स्थिति और अधिक स्पष्ट हो जायेगी :—

राज्य	विवादों की सख्या		
	१९६३	१९६४	१९६५
आन्ध्र प्रदेश	६०	१०६	१०६
असम	१८	३८	३६
बिहार	६२	१०४	८८
गुजरात	६५	७६	३८
जम्मू व कश्मीर	१	२	—
केरल	१४५	२१०	२००
मध्य प्रदेश	१४८	६०	८१
मद्रास	१६१	२३६	१३७
महाराष्ट्र	४४३	६३६	५८६
मैसूर	६८	११०	७५
उड़ीसा	६	२५	२३
पंजाब	१३	४६	२६
राजस्थान	१२	५४	२५
उत्तर प्रदेश	६५	१७१	११५
प० बंगाल	१७२	२११	२३८
अण्डमान व निकोबार द्वीप समूह	२	६	६
दिल्ली	२६	३५	३६
हिमाचल प्रदेश	—	—	—
त्रिपुरा	—	३	५
गोवा	५	१७	१०
पाण्डिचेरी	—	१	६
योग	१४७१	२१५१	१८६५

प्राप्त अंकितों के आधार पर पता चलता है कि सन् १९६५ में १६२४ विवादों में २,४०७५७८० रु० की मजदूरी की हानि हुई तथा ६०१ विवादों में उत्पादन की हानि का अनुमान १५,२१,२१२४५ रु० था। सन् १९६५ में ५८५ विवाद ऐसे थे जिनमें ५० से कम धर्मिक सम्मिलित थे। ऐसे विवादों की सख्या जिनमें १००० से अधिक धर्मिकों ने भाग लिया, केवल १२७ थी।

सन् १९६५ में प्रति विवाद सम्मिलित धर्मिकों की औसत सख्या १४० थी। (सन् १९६४ में ४६६ थी)। प्रत्येक विवाद की औसत अवधि ६५ दिवस थी। (सन् १९६४ में ४२ दिवस थी) तथा प्रति विवाद वर्ष में हानि हुए कार्य दिवसों की सख्या ३५२६ थी (सन् १९६४ में २६८६ थी)।

विभिन्न उद्योगों में विवादों की सख्या १९६५ में निम्नलिखित थी — कृषि कार्य—१३ व बागान—११४, खानें—१५६, औद्योगिक कारखाने—१२१२, निर्माण कार्य—२४, बिजली, गैस, पानी और सफाई की सेवाएँ—८१, वाणिज्य—१६,

यातायात और परिवहन—२२, नौकरियाँ—७७, विविध—३७, योग—१८३१। कारखानों के १२१२ विवादों में से विभिन्न कारखानों में सन् १९३५ इस प्रकार थी :— खाद्य उद्योग—७६ (चीनी मिलों में ११), पेय पदार्थ—२२, तम्बाकू—७७, (बीड़ी में ६६), कपड़ा व बुनाई—३०१, (मूली कपड़ा—१६२, जूट—२१, रेशमी कपड़ा—२६, गर्म कपड़ा—१६, अन्य—४५), जूता—२, लकड़ी व कार्क—२७, फर्नीचर—३, कागज और गत्ता—२२, छपाई, प्रकाशन आदि—२४, चमड़ा—१४, रबर एवं रबर की वस्तुएँ—२५, रसायन और रासायनिक पदार्थ—६०, पेट्रोल व तेल—४, प्रयाप्तिक स्मिथ पदार्थ—११८, मूल धातु उद्योग—६६, (लोहा और इस्पात—२७, धात्विक वस्तुएँ—६८, मशीनें—७०, विद्युतीय मशीनें व सामान—३८, यातायात सामग्री—२८, विविध—२०, कृषि में १३ विवाद निम्न प्रकार थे : विनीतों में से कपास गिनालता व गांठे धनाना—५, जूट दवाना—१, अन्य—७, शगान में ११४ विवाद निम्न प्रकार थे : चाय—८६, काफी—७, रबड़—१०, अन्य ८, खानों में ११६ विवाद हुए जिनमें ७२ कोयले में, लोहा—२१, मैंगनीज—८, सोना—१५, अस्ता—१२ पत्थर की खानें—१५, अन्य—१३ थे। परिवहन तथा संचार के विवादों में रेलवे में १, मोटर परिवहन में १८, अन्य सड़क परिवहन में ४, नाविकों के सम्बन्ध में १०, गोदी व बन्दरगाहों में ५५, अन्य जल यातायात में १, वायु परिवहन में २ और डाक व तार में १ था।

सन् १९६५ के विवादों में २०.७% में अधिक पूर्ण सफल रहे, १३.५% में अग्न सफल रहे, ३५.६% में असफल रहे और १९.२% विवाद अनिश्चित रहे। १९६५ में विवादों की अवधि इस प्रकार थी : ३१.०% एक दिन से कम, ३०.८% पाँच दिन तक, १३.३% दस दिन तक, ६.६% बीस दिन तक, १.५% तीन दिन से अधिक तक। सन् १९६५ में ताताबन्दी की सख्या १३८ थी जिनमें से ७६ हड़तालों के बाद हुई थी।

### औद्योगिक विवादों का वर्गीकरण - ?

प्रोफेसर पीगू के बिचार—प्रोफेसर पीगू ने औद्योगिक मतभेदों का दो ध्रेणियों में वर्गीकरण किया है—(१) ऐसे मतभेद जो मजदूरी में भिन्नता (Fraction of Wages) के कारण होते हैं और (२) ऐसे मतभेद जो कार्यों के सीमांकन (Demarcation of Functions) के कारण होते हैं। मजदूरी में भिन्नता के कारण जो मतभेद होते हैं उनको निम्नलिखित भागों में बाँटा जा सकता है :— (क) ऐसे मतभेद जो यम के मेलनाने से सम्बन्धित होते हैं। ये मतभेद साधारणतया नवद मजदूरी दर की समस्याओं के कारण उत्पन्न होते हैं परन्तु कुछ अन्य बातें भी भी सम्बन्धित होती हैं, जैसे—कार्यशाला की दशाएँ, जुमाना या नकदी या जित्त के रूप में दीय भत्ते की मात्रा आदि, (ख) ऐसे मतभेद जिनका सम्बन्ध कर्मचारियों के कार्य व व्यवहार में होता है। यह साधारणतया कार्यों के घन्टों के प्रश्न में सम्बन्धित होते हैं।

कार्यों के सीमांकन के कारण (जिनमें सम्बन्धित व्यापारों के सीमांकन विवाद भी आ जाते हैं) जो मतभेद होते हैं उनके अन्तर्गत वे सब मगड़ आ जाते हैं जो श्रमिकों के इस दावे से उत्पन्न होते हैं कि उन्हें प्रबन्ध कार्यों में भाग मिलना चाहिए। ऐसे मतभेद निम्नलिखित बातों से सम्बन्धित होने हैं — (क) कार्य को विभिन्न वर्गों के श्रमिकों में तथा विभिन्न प्रकार की मशीनों में किस प्रकार बाँटा जाता है। (ख) मालिक अपने कर्मचारियों को किस प्रकार और कहाँ से कार्य पर लगाता है। इसमें भेदभाव, पछपात तथा केवल श्रमिक सघों के द्वारा ही कार्य पर लगाना आदि समस्याएँ आ जाती हैं। (ग) इस बात की समस्या कि श्रमिकों का अपनी कार्य दशाएँ निर्धारित करने में कितना हाथ होना चाहिए।

किन्तु प्रोफेसर पीगू ने यह भी कहा है कि उपरोक्त वर्गीकरण द्वारा मतभेदों को ठीक ठीक बाँटना कठिन भी है। औद्योगिक मतभेदों को एक और तरीके से भी दो विभागों में उन्होंने बाँटा है — (१) ऐसे मतभेद जो वर्तमान रोजगार की शर्तों के अर्थ निणय (Interpretation) से सम्बन्धित होते हैं तथा (२) जो भविष्य के रोजगार के सामान्य प्रश्नों से सम्बन्धित होते हैं। वर्तमान रोजगार की शर्तों का अर्थ निणय तो एक न्यायिक (Judicial) कार्य है तथा सामान्य प्रश्नों का ससम्बन्ध एक विधायी (Legislative) कार्य है। ऐसे सभी मतभेद जो किसी करार के बाद उत्पन्न होते हैं अर्थ निणय मतभेद कह जा सकते हैं। ऐसे मतभेद अधिकतर किसी विशेष सस्या तक ही सीमित रहते हैं और बहुधा पूर्णतया निजी प्रकार के होते हैं। ऐसे मतभेद वास्तविक बातों के ऊपर जो बाद विवाद उत्पन्न हो जाते हैं, जैसे माना और शुण के विषयों पर उनसे सम्बन्धित होते हैं। यह मतभेद स्थानीय ब्रांच (Branch) की ओर से उच्च स्तरों द्वारा निपटारे जाते हैं। सामान्य प्रश्न रोजगार की शर्तों तथा नीतियों की सम्विदा से सम्बन्धित बातों से उत्पन्न होते हैं अर्थात् ऐसी बातों से जिनका प्रभाव भविष्य में पड़ता है। इनके अन्तर्गत बहुत बातें आ जाती हैं और इनका प्रभाव बहुत मनुष्यों पर पड़ता है। हड़तालों और तालाबन्दियों के विस्तृत रूप से होने के साधारणतया यही कारण होते हैं। ऐसे प्रश्नों का निपटारा प्रत्यक्ष रूप से असम्बद्ध संस्थाओं द्वारा किया जाता है।

**भारत में औद्योगिक विवादों के कारण—**

विवाद उत्पन्न होने के अनेक कारण हैं जिन्हें मुख्यतः आर्थिक व गैर आर्थिक कहा जा सकता है। आर्थिक कारणों में मुख्यतः मजदूरी, बोनस सहभाई भत्ता, कार्य और रोजगार की दशाएँ, कार्य के घण्टे, निरीक्षका तथा मध्यस्थों द्वारा दुर्व्यवहार, अनुचित बर्खास्तगी, एक या अधिक श्रमिकों को पुनः काम पर लगाने की मांग, छुट्टियाँ व वेतन सहित अवकाश, विवाचन निर्णय को कार्यान्वित करने में देर करना आदि समस्याएँ रही हैं। इन कारणों को आन्तरिक कारण भी कहा जा सकता है अर्थात् ऐसे कारण जो उद्योग, मालिक और मजदूरों से सम्बन्धित होते हैं। श्रमिकों पर अत्याचार तथा प्रबन्धकों द्वारा श्रमिक सघों को मान्यता देने से अस्वीकार कर



देना भी इन विवादों के कारण रहे हैं। विवेकीकरण की योजनाओं के लागू होने के पश्चात् श्रमिकों की छटनी होने पर अनेक हड़तालें हुई हैं। भारत में औद्योगिक विवादों के इतिहास से स्पष्ट है कि देश में अनेक हड़तालों के आधिक्य कारण हो रहे हैं। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् औद्योगिक अशांति का मुख्य कारण निर्यात-सर्व व वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि का होना था, जबकि मजदूरों में मूल्यों के अनुपात से वृद्धि नहीं हुई थी। श्रमिक भी दीर्घ घंटों तक कार्य करने तथा अपने अस्वस्थ और दोषपूर्ण रहन-सहन और कार्य की दशाओं से उत्तम दुरादमों के प्रति सजग हो उठे थे। सन् १९२२ के पश्चात् श्रमिकों की अवस्था में कुछ उन्नति के प्रयत्न हुए, परन्तु सन् १९२८ के पश्चात् अवस्था पुनः दोषपूर्ण हो गई क्योंकि आर्थिक मंदी के कारण कर्मचारियों की छटनी और उनकी मजदूरी में कमी की गई थी। परिणामस्वरूप हड़तालों का ताता सा बंध गया था। इसी प्रकार की परिस्थिति द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् भी पाई गई। निर्यात-सर्व में वृद्धि होने के कारण श्रमिकों ने मजदूरी, महंगाई भत्ता व बोनस आदि में वृद्धि की मांगें की और मालिकों द्वारा इनको न माने जाने के कारण अनेक हड़तालें हुईं। अतः श्रमिकों का अपनी आर्थिक स्थिति तथा मजदूरी के प्रति असंतोष ही अधिकतर हड़तालों का कारण रहा है। सन् १९२६ में रॉयल थ्रम आयोग ८ के अनुसार सन् १९२१ और १९२८ के बीच के काल में ६७६ विवादों का मुख्य कारण मजदूरी या बोनस की मांग थी और ४२५ विवादों का कारण कर्मचारियों से सम्बन्धित था जिसमें निकाले गये श्रमिकों को पुनः रोजगार देने की मांग ही मुख्य थी। ७४ हड़तालों का सम्बन्ध अवकाश अथवा कार्य के घंटों से था और शेष विभिन्न मांगों से सम्बन्धित थी। १९६५ में भी १८३५ विवादों में से १० मामलों में मांगों का पता नहीं था और ६१२ (३३.५%) विवाद मजदूरी और भत्ते के प्रश्नों से सम्बन्धित थे, १८१ (६.६%) बोनस से, ४६८ (२५.३%) कर्मचारियों व छटनी से, ४५ (२.५%) अवकाश व कार्य के घंटों से तथा ४८६ (२६.८%) हड़तालों अन्य मांगों से सम्बन्धित थी।

पैर-आर्थिक कारण वे होते हैं जिनका उद्योग से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध नहीं होता। इनमें राजनैतिक कारण मुख्य हैं। कुछ वर्ष पूर्व तक भारत ब्रिटिश साम्राज्य के अधीन था तथा श्रम आन्दोलन का देश के राष्ट्रीय आन्दोलन से निकटतम सम्पर्क था। १९०८ में श्री तिलक के ६ वर्ष के कारावास के विरोध में बम्बई में एक आम हड़ताल हुई। कई ऐसी हड़ताले खिलाफत, असहयोग व सविनय (Civil) अवज्ञा आन्दोलन के दिनों में भी चलाई गईं। अनेक बार हड़ताले श्रमिकों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने तथा उनको बर्खास्त करने पर हुईं। श्रमिकों के विरुद्ध ऐसी कार्यवाहियाँ तब की जाती थी जबकि श्रमिक राजनैतिक नेताओं के मुकदमों की कार्यवाही सुनने चले जाते थे, या विदेशी माल को हाथ लपान से इन्कार करते थे, या जब उन्होंने राजनैतिक प्रदर्शनों में भाग लिया अथवा यूरोपियन मैनेजर्स को मारा-पीटा या कांग्रेस के स्वयंसेवकों के रूप में कार्य किया। साम्यवादियों से सहानु-

भूति रखने वाले श्रमिकों पर अत्याचार करने के विरोध में भी हड़ताल हुई है। कई बार हड़ताल सटोरियों अर्थात् सट्टेबाजों (Speculators) ने भी कराई है जो अपने लाभ के लिये काम और उत्पादन बंद करके कीमती माल बढ़ि कर देते हैं। इस हट्टु सट्टेबाजों ने कई बार निराधार अफवाह फैलाई है तथा श्रमिकों को वित्तीय सहायता भी दी है और विवादों को बढ़ाया है।

सारांश यह है कि आर्थिक एवं गैर आर्थिक दोनों ही प्रकार के कारण औद्योगिक विवादों के लिए उत्तरदायी रहे हैं। कुछ वर्षों से ऐसा देखने में आ रहा है कि मालिकों एवं श्रमिकों के बीच की खाई गहरी होती जा रही है और दोनों पक्षों में घोर असंतोष व्याप्त है। श्रमिकों की मनोवृत्ति में तीव्र परिवर्तन हो गया है और वे दिन प्रतिदिन लाभ में से अधिक भाग प्राप्त करने की मांग कर रहे हैं। राजनैतिक परिवर्तन अंतराष्ट्रीय घटनाय साम्यवादी विचारों का प्रसार अनिश्चित आर्थिक परिस्थितियों तथा निर्वाह स्तर में वृद्धि इस मनोवृत्ति के लिये उत्तरदायी हैं। इसके साथ साथ प्रचलित राजनैतिक दलों के प्रचार ने भी असंतोष उत्पन्न कर दिया है। प्रचलित राजनैतिक दलों ने कांग्रेस सरकार को तंग करने के लिये श्रमिक सभों पर अधिकार कर हड़ताल करवाया है। परन्तु फिर भी औद्योगिक विवादों का आर्थिक कारण ही प्रमुख रहता है। रायब श्रम आयोग का मत इस बारे में महत्वपूर्ण है जो आज भी सत्य कह जा सकता है। जहाँ श्रमिक राष्ट्रीय साम्यवादी या वाणिज्य उद्देश्यों से प्रभावित हुए हैं लेकिन फिर भी हमारा विश्वास है कि शायद ही कोई ऐसी हड़ताल हुई हो जो कि पूर्णतया या अधिकतर रूप में आर्थिक कारणों के फलस्वरूप न हुई हो। यह सर्वविदित है कि श्रमिकों की निधनता ही साम्यवाद को जन्म देती है। हमारे श्रमिकों की आर्थिक गिरावट उनमें इस बात की भावना कि समाज में उनका कोई उचित स्थान नहीं है उनमें इस बात का डर कि कहीं उनकी पत्नीप्राजन गति में अस्थिरता न आ जाय उनमें इस बात की भावना कि कहीं उनकी नौकरी में रुकावट न पड़ जाये आर्थिक कठिनाइयों का भार (जिससे इन बातों की भावना बढ़ जाती है कि उनके साथ अन्याय हो रहा है) कायम एवं रहन सहन की दयनीय दंगाय आदि अनेक ऐसे गतिंगाली कारण हैं जिनसे श्रमिकों के हृदय में असंतोष व्याप्त हो गया है और जिनकी अभिव्यक्ति (Expression) निरंतर होने वाली हड़तालों में मिलती है।

यहाँ इस बात का भी उल्लेख किया जा सकता है कि भारत में मालिकों व श्रमिकों के बीच जो खाई उत्पन्न हो गई है उसका एक महत्वपूर्ण कारण यह भी है कि भाषा जाति आदि की भिन्नता होने से उनके बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध नहीं आ पाते और आपस में एक दूसरे को समझने का प्रयत्न नहीं किया जाता। अधिवास उद्योगों का प्रचलित विदेशियों द्वारा होता रहा है जिनको कि भारतीय भाषाभाषा का बहुत कम ज्ञान होता है। अतः ऐसे प्रचलितों को मध्यस्थों के ऊपर ही निर्भर रहना पड़ा है। इन मध्यस्थों ने अनेक बार श्रमिकों का गलत ढंग से प्रतिनिधित्व किया है।

यदि प्रदूषक भारतीय भी होने हैं तब भी उनमें और श्रमिकों में जाति परम्पराओं आदि में विभिन्नता होने के कारण अंतर बना रहना है। 'परिणामस्वरूप बहुत से प्रदूषक अपने कुछ अधिकारों को अपने मशीनस्थ कर्मचारियों या मध्यमों को तोप देते हैं। यह मध्यम विषयसन्धीय नहीं होते और मालिकों और श्रमिकों के बीच पारस्परिक सम्पर्क को कठिन बना देते हैं। श्रमिकों और मालिकों में मित्रतापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने में एक अन्य बाधा सत्तिशाली श्रमिक संघों का अभाव है। बाहरी नेता भी कई बार हड़तालों के लिए उत्तरदायी होते हैं। 'प्रीमियर आटोमोबायल्स' कम्पनी बम्बई में जो १९५५ में हड़ताल हुई थी थी आर० एल० मेहता द्वारा की गई। उसकी जांच से पता चला है कि वह हड़ताल मजदूरी, वोनस या किसी ऐसे ही प्रौद्योगिक प्रश्न से सम्बन्धित नहीं थी वरन् नेता की व्यक्तिगत बातों के कारण हड़ताल कराई गई थी।

यहाँ इस बात का भी उल्लेख कर देना आवश्यक है कि अनेक बार ग्राम हड़तालों भी होती हैं जिनमें दुकानें अथवा कार्यों आदि बन्द हो जाते हैं। ऐसी हड़तालों श्रमिकों की हड़तालों से भिन्न होती हैं। वे ग्रामस्तरीय पर कानूनों के प्रति विरोध प्रकट करने के लिए होती हैं, उदाहरणतः ये सरकार अथवा पुलिस के कार्यों के प्रति विरोध प्रकट करने के लिये होती हैं, और इनका मालिक से कोई सम्बन्ध नहीं होना। राजनैतिक उत्तेजना के दिनों में यह बहुत अधिक होती हैं। ऐसी हड़तालों मध्यम प्रत्यक्ष होती हैं तथापि सब बातों को देखते हुए उद्योगों और उत्पादन को इनसे काफी क्षति पहुँचती है।

**हड़तालों का प्रभाव, हड़ताल करने का अधिकार**

अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि देश के आर्थिक जीवन पर हड़तालों का क्या प्रभाव पड़ता है। इन हड़तालों के कारण हम किस दिशा में जा रहे हैं? क्या श्रमिकों को हड़ताल करने का अधिकार होना चाहिये? हड़तालों से बचने के लिए क्या उपाय करने चाहिये तथा उनके होने पर समझौते के लिये कौन-गा माध्यम प्रयोज्य चाहिये? इस प्रकार के अनेक प्रश्न हैं जो जनता की चिन्ता का कारण बने हुए हैं और जिनके ऊपर विचारशील लोगो में मतभेद भी हैं। यद्यपि हमने पश्चिमी देशों के प्रौद्योगिक साधनों व संयन्त्रों की तो मकल की है, परन्तु यह खेद की बात है कि उन देशों में प्रौद्योगिक सम्बन्धों को मौहार्द्वपूर्ण बनाये रखने और सम्पूर्ण और तीव्र प्रौद्योगिक विवादों को कम करने के लिये जो साधन प्रयोज्य गये हैं, उनका हमारे देश में सफलता के साथ उपयोग नहीं किया गया है। फलतः भारत में हड़तालों का होना एक आम बात हो गई है; जिनका मालिकों एवं श्रमिकों पर आर्थिक दृष्टि से बुरा प्रभाव तो पड़ता ही है, उनसे जनता को भी बहुत असुविधा होती है। पिछले तीस वर्षों में जो हड़तालों व तालाबन्दी आदि हुई हैं, यदि उन पर दृष्टिपात करें तो उनसे श्रमिकों को कष्ट, उत्पादन व साम में कमी, सर्वसाधारण को असुविधा और मालिकों व श्रमिकों में पारस्परिक मतभेद, संदेह और कटुता जैसे परिणाम ही दिखाई देते हैं। इस कारण यह बहुत आवश्यक है कि ऐसे साधनों पर विचार

किया जाए तबमें औद्योगिक भगडों को रोका जा सक और यदि यह हा भा ता उनका सरलतापूर्वक निपटारा हो सके ।

प्राक्सर पात्रु<sup>10</sup> का कहना है कि हॉटाल अथवा तालाबानों द्वारा जब सम्पूर्ण उद्योग में अथवा उसके कुछ भाग में श्रमिक तथा सम्पूर्ण सामग्री व हा जाता है ता उसमें राष्ट्रीय लाभों में कमी होता है और अधिक कल्याण का क्षति पचता है । इन विवादा से सम्बन्धित उद्योगों में उत्पादन का जो प्रत्यक्ष हानि होती है कभी-कभी दानविक हानि उससे भी अधिक होता है । इसका कारण यह है कि किसान महत्वपूर्ण उद्योग में काम ठप्प हो जाने से अथ उद्योगों का क्रिया भी अवरुद्ध हो जाता है । ऐसा ही प्रकार से होता है । एक तो इस प्रकार कि काम रुकने से हॉटालियों का अधिक स्थिति खराब हो जाता है अतः उनकी ऐसा वस्तुओं का माग भी कम हो जाती है तबका उत्पादन अथ उद्योगों में होता है । दूसरे यदि हॉटाल प्रत्य उद्योग ऐसा है जो अथ उद्योगों में काम आने वाली वस्तुओं अथवा मशीनों का उत्पादन अथवा उनका व्यवस्था करता है तो इस स्थिति में उन उद्योगों का अच्छा माग अथवा अथ सामान पयाज मात्रा में उपलब्ध नहीं होता जिससे नुक़ारों में अथ उत्पादन होता है । यह प्रभाव कैसा होगा यह बात यद्यपि उत्पादित वस्तु का प्रकृति पर निर्भर होता है फिर भी हॉटाल प्रत्य उद्योगों को हानि दाना प्रयत्न नानिया क अलावा अथ उद्योगों में इनका जो प्रतिक्रियाय होती है उनका कारण न होताना से कुछ सामान्य तक राष्ट्रीय लाभों को ही परोक्ष रूप में हानि पचता है ।

यह सत्य है कि औद्योगिक विवादा के कारण उत्पादन में जो निवल-म (net contraction) होता है वह सामान्यतः तात्कालिक कमी (immediate contraction) से कुछ कम होता है । इसका कारण यह है कि एक स्थान पर काम ठप्प होने से प्रतिद्वन्दी उद्योगों में उसी समय काम का मात्रा बढ़ सकता है अथवा यह भी हो सकता है कि हॉटाल प्रत्य उद्योगों में पैरा से हुई क्षति का पूरा करने के लिए पैरा में काम का मात्रा बढ़ जाए । यह भी माय है कि हॉटालों व तालाबानों से उद्योगों का जो प्रत्यक्ष हानि होती है कभी-कभी उसका आर्थिक रूप से प्रति उस प्रेरणा द्वारा हो जाती है जो कि मशीनरी तथा काय का व्यवस्था में सुधार करने के लिये मालिका का परोक्ष रूप से मिलती है । किन्तु व्यापक दृष्टिकोण से देखने पर बात होता है कि ऊपर जिस पराक्ष प्रेरणा अथवा लाभों की कल्पना की गई है उसका महत्व उस हानि के मुकाबल बढ़ चढ़ा के आवा गया है जो कि हॉटाल प्रत्य उद्योगों के उत्पादन में प्रत्यक्ष रूप से होता है और उन उद्योगों को होता है जिन्हें अच्छा माल मिलना बढ़ हो जाता है अथवा इन उद्योगों का सहायता के बिना जो अपन उत्पादन को अंतिम चरण तक नहीं ले जा सकें । इसके अतिरिक्त मजदूरों को भी स्थायी रूप से बड़ी क्षति पच सकता है । अतः हमें उनका औद्योगिक जीवन अथ नष्ट हो सकता है प्रस्थायी नष्ट हो

का सागना करने के लिए उन्हें कृषि लेना पड़ सकता है तथा हड़ताल को अवधि में मजदूरों के बच्चों को यथेष्ट पोष्टिक भोजन आदि न मिल पाने के कारण उनके स्वास्थ्य को भी स्थायी हानि पहुँच सकती है। तथापि, इन दुराइयों की मात्रा अमिता: तो इस बात पर निर्भर होती है कि निर्धन लोग उस वस्तु का उपभोग किस सीमा तक करते हैं जिसका उत्पादन रुक गया है, और अंशतः इस बात पर कि जीवन, स्वास्थ्य, सुरक्षा अथवा शान्ति-व्यवस्था के लिए उस वस्तु का महत्व कहां तक है। कुछ भी हो, औद्योगिक विवादों से राष्ट्रीय लाभों को जो कुल क्षति पहुँचती है वह बड़ी गम्भीर होती है। यही कारण है कि समाज-सुधारक औद्योगिक शान्ति बनाये रखने के लिए सदा प्रयत्नशील रहते हैं।

आर्थिक प्राधारों पर हड़तालों का समर्थन नहीं किया जा सकता। अनुभव से स्पष्ट हो जाता है कि कटु सघर्षों की अपेक्षा अन्ततः समझौता व्यवस्था तथा विवादजन जैसे साधनों से, जिनमें पारस्परिक सहोदरपूर्ण बातचीत व तर्क हो सकते हैं, कहीं अधिक लाभ प्राप्त किया जा सकता है। जीवन के किमी भी क्षेत्र में धमकी द्वारा अधिक समय तक कार्य चलाना कठिन है। धमकी सदैव विपक्ष के मस्तित्त को हठी बना देती है और वह एक पग भी धामे को बढ़ने को तैयार नहीं होना। औद्योगिक व्यवस्था स सम्पूर्ण हानि का अनुमान केवल खोई हुई मजदूरी और लाभ की क्षति से प्रथम कम उत्पादन से ही नहीं लगाया जा सकता। उसके लिए इनमें जो असुविधायें उत्पन्न हो जाती हैं और जनता को जो कष्ट और दुःख होते हैं उनको भी ध्यान में रखना चाहिए, जैसे विद्युत व गैसपूर्ति, यातायात, स्वास्थ्य व सफाई आदि। जन उपयोगी सेवाओं के विवादों से जनता को कष्ट, दुःख और असुविधा अधिक होती है। हड़ताल तीन प्रकार का हो सकता है। इससे न केवल मालिकों व समाज को ही हानि होती है बल्कि श्रमिकों को भी इससे सबसे अधिक तकलीफ पहुँचती है। हड़तालों से श्रमिकों को लाभ की अपेक्षा हानि ही अधिक होती है। कभी-कभी तो श्रमिकों को हड़ताल की अवधि में लाठीचार्ज एवं गोलीयों का भी सामना करना पड़ता है एवं तत्पश्चात् उन पर अत्याचार भी किए जाते हैं।

प्रश्न यह उठता है कि क्या अधिक यह सब तकलीफें हिलवाइ के लिए भुगतते हैं? जब उनको ज्ञात रहता है कि उनको ही सर्वोधिक हानि होगी तो फिर वे हड़ताल क्यों करते हैं? उत्तर स्पष्ट है। प्राचिनक पूँजीवादी व्यवस्था की यह विशेषता है कि यदि श्रमिक लड़ने भगड़ने की प्रवृत्ति को न अपनाएँ तो अनेक अन्यायी मालिक, श्रमिकों का शोषण करने की प्रवृत्ति नहीं छोड़ेंगे और उद्योग के समस्त लाभ को अपनी ही तिजोरियों में बन्द करके रहेंगे। अतः समस्या का यह समाधान नहीं है कि हड़तालों को अवैध-घोषित कर दिया जाय अथवा श्रमिकों से हड़ताल के अधिकार को छीन लिया जाय। यह उपचार तो रोग से भी भयकर होगा। श्रमिकों के पास मालिकों के द्वारा किए गए शोषण का विरोध करने के लिए हड़ताल ही एक-मात्र अस्त्र है। अतः हड़तालों के कुप्रभावों के दृष्टिकोण से ही हमें इस समस्या पर विचार नहीं करना चाहिए, बल्कि श्रमिकों के दृष्टिकोण का भी ध्यान

रखना चाहिए। समस्या का समाधान उन कारणों को, जो हड़ताल को जन्म देते हैं, दूर करने से ही हो सकता है। हमें मालिकों व श्रमिकों के बीच ग्रन्थे सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए। हड़तालों के दोषों का पिघलाना तो केवल इसलिये होना चाहिए कि औद्योगिक विवादों को रोकने और उनका निपटारा करने के साधनों पर विचार किया जा सके और उनकी भड़का को समझा जा सके।

भारत में आज औद्योगिक विवादों से बहुत सी हानियाँ हैं। देश आर्थिक संकट में गुजर रहा है और बकारी अपना व्यर्थ रूप दिखा रही है। अतः ऐसे समय देश में अधिक उत्पादन तथा औद्योगीकरण की तीव्र आवश्यकता है। मुद्रास्फीति की प्रवृत्तियों को केवल अधिक उत्पादन करके ही दूर किया जा सकता है। वास्तव में आज हमारे देश में—राजनैतिक सामाजिक एवं आर्थिक प्रत्येक दृष्टिकोण से उत्पादन में वृद्धि की आवश्यकता है। देश के सभी राजनैतिक नेता भी उत्पादन वृद्धि को बहुत अधिक महत्व प्रदान कर रहे हैं। हमारे देश में इस समय पंचवर्षीय आयोजनाय लागू है तथा उनकी सफलता के लिये देश में औद्योगिक शान्ति आवश्यक है। अतः राष्ट्रीय दृष्टिकोण से इस समय हड़तालों का समयन नहीं किया जा सकता। चाहे मानव हा चाहे धर्मिक हा घबरा कोई भी बाह्य संस्था हो यदि वह इस समय उद्योग प्रशान्ति के लिए उत्तरदायी है तो उसका देशद्रोही कार्यों के लिये दोषी ठहराया जा सकता है। श्री लडभाई देसाई के अनुसार धर्म मताधिकार पर आधारित प्रजातन्त्र में हड़ताल और तालबन्दी न केवल असामयिक हो गये हैं अपितु उन उद्देश्यों के लिये भी जिनके लिये वे किये जाते हैं, पूरा तथा हानिप्रद है। देश में समाजवादी ढांचे की स्थापना के लिये उत्पन्न हो रही नवीन परिस्थितियों में हड़ताल व तालबन्दी को उचित कहना ठीक नहीं जान पड़ता। आज जो भी व्यक्ति हड़तालों का समयन करते है व प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से अपनी राजनैतिक स्वायत्त सिद्धि के लिये ऐसा करत है। उनका उद्देश्य सामाजिक घृणा व वगदप को उकसाना है। क्योंकि वे समाज के ढांचे को समाप्त कर तथाकथित साम्यवाद का लाना चाहते हैं। उनका ध्यान इस ओर नहीं जाता कि इस समय हमारे देश की तत्कालीन आवश्यकताय क्या है और किसी और आर्थिक ढांचे को ग्रहण करने में क्या व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं। हम ऐसे व्यक्तियों से सचेत रहना चाहिये। इसके अनिश्चित चीन के आक्रमण के उपरान्त हमारे देश की सुरक्षा को भी खतरा उत्पन्न हो गया है। अतः को देश से बाहर निकालने के लिए और अपनी सीमाओं को भविष्य में भी सुरक्षित रखने के लिए हम अपने आप को सक्रियगल बनाना है। इस समय मालिक मजदूर या वरिष्ठ भी अथवा दल यदि औद्योगिक विवादों का सहारा लेता है तो उसे देशद्रोही कार्य के लिये दोषी ठहराया जा सकता है।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि यद्यपि श्रमिकों का हड़ताल करने का अधिकार संसार में वचित नहीं किया जा सकता तथापि इस अधिकार का दुरुपयोग भी नहीं होना चाहिए। यदि हड़ताल केवल मामूली सी बातों पर हो जाती है। यदि बार मानव को श्रमिकों की ऐसी अटपटी मांग का सामना करना पड़ता है जिनका

आधार राजनैतिक अथवा आर्थिक होने की अपेक्षा मनोवैज्ञानिक अधिक होता है।  
 अनेक हड़तालें राजनैतिक दलों द्वारा अपनी स्वार्थसिद्धि के हेतु कराई जाती हैं जिनका  
 श्रमिकों के हित से कोई सम्बन्ध नहीं होता। १९५८ में 'श्रीमिथर आंदोलोवाग्रह' बम्बई में जो हड़ताल व्यक्तिगत बातों को लेकर हुई थी उसका उदाहरण इस सम्बन्ध  
 में दिया जा सकता है। ऐसा भी देखने में आया है कि कभी-कभी मालिकों ने जान-  
 बूझकर हड़तालों को अधिक समय तक चलने दिया है, ताकि वे जनसाधारण की  
 सहानुभूति प्राप्त कर सकें और श्रमिकों को जन्ही के अस्त्र (हड़ताल) द्वारा पराजित  
 कर दें। १९५० में बम्बई की सूती वस्त्र मिस की हड़ताल, जो ६३ दिन तक चली,  
 इसका एक उदाहरण है। भारतीय श्रमिकों में यह प्रवृत्ति देखी गई है कि यद्यपि उनमें  
 हड़ती या महीनों दुःख उठाने का साहस, दक्षिण व धैर्य होता है फिर भी मुसीबत  
 उठाने के बाद उनमें कुछ ऐसी प्रतिश्रियायें उत्पन्न हो जाती हैं, जिनको दूर करने के  
 लिए बहुत समय लगता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रत्येक हड़ताल के  
 पश्चात् काफी समय तक श्रमिकों की ओर से एक प्रकार का शान्त और खामोश  
 बातावरण बन जाता है। इस बात से लाभ उठाकर कई बार मालिकों ने हड़तालों  
 को दीर्घ समय तक चलने को प्रोत्साहित किया है तथा तात्कालिकता भी की है, क्योंकि  
 मालिकों में प्रतीक्षा करने की क्षमता होती है। मालिकों के ऐसे दृष्टिकोण की भर्त्सना  
 करनी चाहिए।

इसी प्रकार ऐसी अनेक परिस्थितियाँ हो सकती हैं जबकि हड़ताल के अधिकार  
 पर रोक लगायी पड़ती है। युद्ध जैसी एकदमालीन अवस्थाओं में, जनोपयोगी सेवाओं  
 में, देश के आर्थिक विकास सम्बन्धी योजनाओं के कार्यान्वित होने की अवधि में,  
 भयवा जब कोई भी पक्ष अनुचित दृष्टिकोण अपनाये, सरकार का यह कर्तव्य हो  
 जाता है कि वह हस्तक्षेप करे और हड़ताल के अधिकार को वापिस लेकर सनी  
 प्रकार के विवादों को अर्धव्यवस्थित कर दे।

इस सम्बन्ध में यह बात भी उल्लेखनीय है कि भारत में श्रमिकों के हड़ताल  
 के अधिकार को स्वीकार कर लिया गया है। यह इससे स्पष्ट हो जाता है कि भारत  
 के संविधान में संगठन और संघ बनाने का अधिकार प्रदान किया गया है। अन्तर्रा-  
 ष्ट्रीय श्रम संगठन के अगस्तमय द्वारा भी इस अधिकार की सुरक्षा होती है। फिर  
 भी भारत में हड़ताल के इस अधिकार को असंमित नहीं कहा जा सकता। औद्योगिक  
 विवाद अधिनियम के अन्तर्गत कुछ विशेष परिस्थितियों में हड़तालें अर्धव्यवस्थित कर  
 दी गई हैं और अर्धव्यवस्थित हड़तालों में भाग लेने पर दंड की भी व्यवस्था कर दी गई है।  
 इसका उल्लेख आगे के पृष्ठों में किया गया है।

## भारत में औद्योगिक विवादों को रोकने और सुलझाने के उपाय (Prevention and Settlement of Industrial Disputes in India)

### विवादों की रोक-थाम

उपचार की अपेक्षा बचाव सदैव ही अच्छा होता है। इसलिए हम सर्वप्रथम उन उपायों का विवेचन करेंगे जो कि देश में होने वाले औद्योगिक विवादों की रोक-थाम कर सकें। जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है राष्ट्र की तत्कालीन आवश्यकता यह है कि पूँजी और श्रम के मध्य की खाई को कम किया जाए तथा मालिकों व श्रमजोवियों के मध्य सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने के प्रयत्न किये जाएँ। मालिकों के दृष्टिकोण में न केवल परिवर्तन करने की आवश्यकता है जिससे वह श्रमिकों के कल्याण में निजी रूप से अधिक रुचि ले सके वरन् इस सम्बन्ध में कई अन्य पग उठाये जान की भी आवश्यकता है। प्रथम उपाय तो यह है कि ऐसे शक्तिशाली श्रमिक सघों का विकास हो जिनकी प्रबन्धकताओं तक पहुँच हो।

### शक्तिशाली श्रमिक सघ

श्रमिक सघों के अध्याय में हम इस बात का उल्लेख कर चुके हैं कि मालिकों व श्रमिकों में मृदु सम्बन्ध बनाये रखने में शक्तिशाली श्रमिक सघों के क्या लाभ हैं। श्रमिक सघ मालिकों से प्रत्यक्ष रूप से बातचीत कर सकते हैं और इस प्रकार हड़ताल होने के इस मुख्य कारण को दूर कर सकते हैं कि अनेक बार मध्यस्थ मालिकों के समक्ष श्रमिकों का प्रतिनिधित्व उचित रूप से नहीं करने। मालिकों के लिए भी यह सम्भव नहीं होता कि वे व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक कमचारी से मिल और उसके कष्टों का निवारण करने का प्रयत्न कर। मालिक श्रमिक सघों से श्रमिकों का हृदय पावेंगे और यदि एक बार हृदय सन्तुष्ट हो गया तो मालिक इस बात का विश्वास कर सकते हैं कि फिर शिकायत का अवसर न होगा। मालिकों को यह अनुभव कर लेना चाहिए कि पात्रस्पर्श सम्बन्ध मधुर बनाये रखने के लिए श्रमिक सघ एक आवश्यक और उचित सम्बन्ध है। एकना और सामूहिक रूप से कार्य करने से श्रमिकों को भी लाभ होता है क्योंकि वे मालिकों की बुद्धिसौदगारी शक्ति का तब सामना कर सकते हैं और इस प्रकार मालिकों से उचित व्यवहार पा सकते हैं। श्रमिकों द्वारा सामूहिक रूप से लिए गये निणयों की मालिकों द्वारा सरलता से उपस्था नहीं की जा सकती। परन्तु प्रभुवशती होने के लिये यह आवश्यक है कि श्रमिक सघ अपने सगठन में मजबूत और अच्छे हों और श्रमिकों का बहुमत का प्रतिनिधित्व करत हों। भारत के श्रमिक सघ आन्दोलन में कई प्रकार के गम्भीर दोष हैं जिनका उल्लेख किया जा चुका है।<sup>11</sup> उन दोषों को दूर कर दन में देना एक शक्तिशाली श्रमिक सघवाद का विकास होगा और यह बात औद्योगिक अस्थिरता को रोकने के लिये प्रभावशाली मान्य मिद्ध होगी।



इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि भारत के अनेक औद्योगिक केंद्रों में श्रमिकों और मालिकों के बीच समझौते हुए हैं। ऐसे समझौते औद्योगिक शान्ति के लिए अनुकूल वातावरण प्रदान करते हैं। इनका स्वागत करना चाहिए। यह समझौते औद्योगिक-शान्ति को बनाये रखने के लिए सामूहिक सौदाकारी<sup>12</sup> की महत्ता को प्रकट करते हैं और यह धारणा की जा सकती है कि सम्पूर्ण भारत में श्रमिक सघों और प्रबन्धकों द्वारा ऐसे समझौते अनुकरणीय होंगे। अहमदाबाद में २७ जून १९५५ को अहमदाबाद मिल मालिक परिषद् और सूती कपड़ा मिल मजदूर परिषद् के बीच दो सामूहिक समझौते हुए। प्रथम समझौते का उद्देश्य पारस्परिक बातचीत या स्वीकृत विवाचन द्वारा विवादों का निपटारा करना है। दूसरा समझौता बोनस भुगतान से सम्बन्धित है। एक और समझौता टाटा मायरेन एण्ड स्टील कम्पनी (TISCO) व टाटा श्रमिक सघ के बीच जनवरी १९५६ में जमशेदपुर में हुआ। यह एक व्यापक समझौता है और इसमें रांघ सुरक्षा, अधिक उत्पादन, कार्य श्रेणी निर्धारण आदि की योजनाओं में श्रमिकों के द्वारा सहयोग देने के उपबन्ध हैं। इसमें अनेक ऐसे उपबन्धों का भी उल्लेख है जो भारत के लिए नवीन हैं यद्यपि दूसरे उन्नत औद्योगिक देशों के लिए वह कोई नई चीज नहीं है। अन्य समझौते जो हुए हैं उनमें से कुछ निम्नलिखित हैं—बम्बई मिल मालिक परिषद् और राष्ट्रीय मिल मजदूर रांघ के मध्य, असम तेल कम्पनी व श्रमिक रांघ के मध्य, मोदीनगर में मोदी कताई और बुनाई मिल के मजदूर और प्रबन्धकों के मध्य, मैसूर कागज मिल, भद्रावती के श्रमिक सघ और प्रबन्धकर्त्ताओं के मध्य, और मैसूर राजकीय सड़क यातायात विभाग और इसके श्रमिकों के मध्य, मैसूर बीपी कम्पनी बंगलौर और उनके कर्मचारियों के मध्य, भद्रास के बागान के प्रबन्धकर्त्ताओं और वहाँ के श्रमिकों के मध्य। इस प्रकार के समझौते अब अन्य कई स्थानों पर भी हुए हैं और मालिकों और श्रमिकों के मध्य सधुर सम्बन्ध बनाये रखने में बहुत सहायक सिद्ध हो रहे हैं।

औद्योगिक शान्ति को बनाये रखने के लिये जो अन्य महत्वपूर्ण पग उठाये गये हैं वह निम्नलिखित हैं—(क) प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग (Worker's Participation in Management), (ख) अनुशासन संहिता (Code of Discipline), (ग) आचरण संहिता (Code of Conduct), (घ) शिकायत निवारण क्रियाविधि (Grievance Procedure), (ङ) औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव (Industrial Truce Resolution) १९६२, (च) मूल्यांकन तथा कार्यान्वित समितियाँ तथा प्रभाग (Evaluation and Implementation Committees and Division) और (झ) परामर्शदात्री व्यवस्था (त्रिदलीय श्रम व्यवस्था)। इनमें से प्रथम पांच का उल्लेख परिशिष्ट 'ग' में किया गया है।

### मालिक-मजदूर समितियाँ (Works Committees)

उनके महत्व और कार्य :—

औद्योगिक विवादों को रोकने और सुलझाने में मालिक-मजदूर समितियाँ

१२. सामूहिक सौदाकारी के लिए देखिए अग्रज अध्याय।

महत्वपूर्ण कार्य करती है। उद्योगों की अतिसंक्रामक प्रत्येक संस्था में औद्योगिक-प्रगति को रोकने के लिए ये समितियाँ बहुत उपयुक्त हैं। ये मतभेदों को पारस्परिक बातचीत द्वारा दूर करने के लिए परामर्शदात्री व्यवस्था करती हैं। इनमें मालिकों और श्रमिकों दोनों के ही प्रतिनिधि होते हैं। इनका मुख्य उद्देश्य यह होता है कि कारखानों की सीमा में ही पारस्परिक सह-इच्छा और मित्रपूर्ण वातावरण बनाकर दिन प्रतिदिन की समस्याओं पर विचार विमर्श करें। इन समितियों में मालिक व श्रमिक इस प्रकार नहीं मिलते जिस प्रकार किसी संघ के निपटाने के लिए सलाहकार के सम्मुख आते हैं वरन् दो मित्रों की भाँति पारस्परिक विचार विमर्श से अपने विवादों को शीघ्र एवं गतिपूर्ण रूप से निपटाने और मतभेदों को दूर करने के लिए मिलते हैं। ये समितियाँ प्रबंधक और कर्मचारियों दोनों ही से सम्बंधित दिन प्रतिदिन के उन पारस्परिक प्रश्नों पर विचार करती हैं जो उत्पादन, कार्य की दशाओं, कल्याण, कार्य प्रशिक्षण, मजदूरी, अनुशासन, बतन, सहित अवकाश, कार्य के घण्टे, बोनस आदि उद्योग की सम्बन्ध सभी बातों से सम्बंधित होते हैं और इनका सम्बन्ध श्रमिकों के दैनिक जीवन से भी जुड़ा है। यदि इन समस्याओं का प्रारम्भिक अवस्था में सफलतापूर्वक उपचार नहीं किया जाता तो यह विषय गम्भीर विवाद उत्पन्न कर सकते हैं। मालिक मजदूर समितियाँ अलग अलग संस्थाओं में इस प्रकार के प्रश्नों पर विचार विमर्श करने में सहायक होती हैं। औद्योगिक शक्ति की नींव प्रत्येक स्थान में गनी जानी चाहिए और यह नींव इस प्रकार पड़ सकती है कि दिन प्रति दिन की समस्याओं पर अलग अलग संस्थानों में सावधानी से विचार किया जावे। इस प्रकार औद्योगिक विवादों को रोकने में मालिक मजदूर समितियों का बहुत महत्व है। प्रारम्भिक अवस्था में दोनों पक्षों में समझौता करा देना जबकि किसी ने भी इसकी अपने सम्मान का प्रदान नहीं बनाया होता अपेक्षाकृत सरल होता है क्योंकि तत्पश्चात् सम्बंधित पक्ष अपनी ही बात पर अड़ जाते हैं और विवाद बढ़ जाता है। इस दृष्टिकोण से भी औद्योगिक विवादों को रोकने में मालिक मजदूर समितियों की अधिक उपयोगिता है। इन समितियों से श्रमिकों को इस बात की भी शिक्षा मिल सकती है कि वे अपने उत्तरदायित्वों को ठीक ठीक समझ सकें। इस प्रकार मालिक मजदूर समितियाँ औद्योगिक विवादों को रोकने तथा बातचीत द्वारा उन्हें सुलभान दोनों ही दृष्टियों से महत्वपूर्ण हैं।

मालिक मजदूर समितियों के कार्यों में बाधाएँ

रायन यम आयोग ने इस प्रकार की मालिक मजदूर समितियों की स्थापना करने का सिफारिश की थी और कुछ समितियाँ बनी भी। परन्तु प्रहमदावाद को छोड़कर जहाँ गांधी जी के प्रभाव के कारण ये समितियाँ सफल हो सकीं, वे संस्थाओं में बड़े सतोषजनक प्रगति नहीं कर सकीं। उनके निर्माण एवं कार्य विधि में अनेक कठिनाइयाँ का अनुभव किया गया जो कठिनाइयाँ आज तक भी पाई जाती हैं। मालिक ऐसी समितियों को श्रमिक संघों का प्रतिस्थापन (Substitute) समझते

है, जबकि धर्मिक संघ के नेता इन्हे अपना प्रतिद्वन्द्वी (Rival) समझते हैं और उनके विचार से इन्हें कोई भी प्रोत्साहन नहीं देना चाहिए। अतः दोनों ही पक्षों में गलत-फहमी है। इस कारण यह आवश्यक हो जाता है कि पिछली त्रुटियों को दूर किया जाय व मालिक-मजदूर समितियों को उचित रूप से स्थापना की जाय। अन्य देशों में इस प्रकार की समितियाँ अत्यन्त सफल हुई हैं। परन्तु भारत में अब तक इनकी प्रगति बहुत धीमी रही है। भारत में धर्मिकों की दोषपूर्ण शिक्षा ऐसी समितियों की स्थापना में एक बड़ी बाधा है। पश्चिमी देशों में ऐसी स्थिति नहीं है। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि जहाँ धर्मिक संघ हों वहाँ मालिक इन समितियों की स्थापना व कार्य-संचालन में इन सघों से सहयोग नें और समितियों को धर्मिक सघों की प्रति-स्थापना न माने। कभी-कभी मालिक ऐसी समितियों में पोषित संघ (Yellow Union) के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित कर लेते हैं जो कार्य अवाञ्छनीय है। धर्मिकों के प्रतिनिधियों को पृथक्-पृथक् व सयुक्त रूप से सभा करने की भी सुविधा होनी चाहिए और प्रबन्धकों को मालिक-मजदूर समितियों के विचार से सहानुभूति रखनी चाहिए। धर्मिकों को भी सहयोग देना चाहिए और धर्मिक सघों को इन समितियों को अपना प्रतिद्वन्द्वी नहीं समझना चाहिए।

भारत में मालिक-मजदूर समितियाँ

भारत में ऐसी समितियों के सम्बन्ध में कुछ जानकारी प्राप्त करना यहाँ उचित ही होगा। १९२० में भारत सरकार ने अपने छापाखानों में संयुक्त समितियों (Joint Committees) की स्थापना की थी। टाटा भारल बक्स, जमशेदपुर तथा कुछ रेलवे में भी ऐसी समितियों की स्थापना की गई। १९२१ की बगाल की औद्योगिक विवाद समिति ने इस विचार का समर्थन किया। १९२२ में मद्रास की बकिंगम और कनटिक मिल्स में धर्मिक कल्याण समिति के नाम से एक समिति की स्थापना की गई। इसने मालिकों व धर्मिकों के मध्य अन्धे सम्बन्ध बनाये रखने में उपयोगी कार्य किया। कुछ राज्यों, निजी उद्योगों एवं रेलवे में भी इस प्रकार की समितियों की स्थापना की गई। परन्तु सब बातों को देखते हुए इनकी प्रगति विशेष उत्साह-वर्धक नहीं हुई। रॉयल थम आयोग ने ऐसी समितियों को बड़ी माशापूर्ण दृष्टि से देखते हुए कहा था, "हमारा विश्वास है कि यदि उनको उचित उत्साह प्रदान किया जाता है और भ्रूतमत्त की त्रुटियों को दूर कर दिया जाता है तब मालिक-मजदूर समितियाँ भारतीय औद्योगिक प्रणाली में एक बहुत उपयोगी कार्य कर सकती हैं।" परन्तु यह १७ वर्ष पश्चात् हुआ कि सरकार ने इन समितियों की स्थापना को और कदम उठाया। १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गई कि मालिक-मजदूर समितियाँ बनाई जायें जिनमें धर्मिकों एवं मालिकों के प्रतिनिधि हों। इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि उन सभी औद्योगिक सस्थानों में जिनमें सौ या अधिक धर्मिक काम करते हैं मालिक-मजदूर समितियाँ स्थापित करें जिनका उद्देश्य मालिकों व

श्रमिका के बीच दिन प्रतिदिन के मधुपों के कारणों को दूर करना तथा उनके बीच मधुर सम्बन्ध बनाए रखना है। मानिक मजदूर समितियाँ मालिक व श्रमिकों का समान प्रतिनिधित्व दिया गया है और श्रमिकों के प्रतिनिधियों का चुनाव श्रमिक मधुपों के परामर्श से करने का मुक़ाब है। अतिनिधम मालिक मजदूर समितियाँ के कार्यों का उत्तरण भी किया गया है। उनका कार्य मालिकों व श्रमिकों के बीच मधुर सम्बन्ध बनाए रखना है और दण्ड प्रणाली की प्राप्ति के लिए पारस्परिक मतभेदों को दूर करना एवं पारस्परिक हित व प्रश्नों पर विचार करना है।

अतिनिधम मालिक मजदूर समितियाँ के उद्देश्य पर भी ज़ार दिया गया है। उनका मुख्य उद्देश्य यह है कि वह मालिकों व श्रमिकों के मध्य पारस्परिक सम्बन्धों का एक माध्यम प्राप्त साधन बन सकें और श्रमिकों में अपने काम के प्रति अधिक रुचि एवं उत्तरदायित्व की भावना पैदा कर सकें तथा जो भी नियम सामूहिक सहायता, सरकार श्रम न्यायालय या औद्योगिक न्यायालय के विधानों के तहत आया उनका द्वारा कानून नियम बनाए गए हैं उनको लागू करें, तथा मानिक व मजदूरों के बीच हुआ किसी भी गलतफहमी या तनाव को दूर करें। मानिकों के प्रतिनिधि प्रवक्ता के द्वारा मनोनीत हुए। श्रमिकों के प्रतिनिधि ऐसे पंजीकृत श्रमिक मधुपों के द्वारा मनोनीत हुए जो किसी मान्यता प्राप्त (Recognised) श्रमिकों के संगम में सम्बद्ध (Affiliated) हैं। जहाँ कहीं ऐसे सम्बद्ध श्रमिक सच न हों वहाँ पर श्रमिकों के प्रतिनिधियों का चुनाव उनके सदस्यों में से ही किया जायगा और उनके चुनाव की विधि अतिनिधम में दी गई है। मालिक मजदूर समितियों के सविधान कार्य का साथ ही कार्य का दण्ड आदि का भी उल्लेख उसमें किया गया है। उत्तर प्रदेश में मानिकों व श्रमिकों के प्रतिनिधियों की संख्या चौदह से अधिक नहीं हो सकती है। परन्तु औद्योगिक विवाद केन्द्रों में नियम १९५७ की धारा २१ के अनुसार यह संख्या २० रखी गई है। श्रमिकों के प्रतिनिधियों की संख्या मालिकों के प्रति निधियों की संख्या से कम नहीं हो सकती अर्थात् मालिकों के प्रतिनिधियों की संख्या कभी कम भी हो सकती है।

उत्तर प्रदेश की सरकार ने १९४८ में इस सम्बन्ध में एक आदेश जारी कर एक अधिनी कदम उठाया। मधुप्रथम चीनी के कारखानों में तत्पश्चात् अन्य कारखानों में एक महान व अद्वैत मानिक मजदूर समितियों की स्थापना करने का आदेश दिया। आदेश में उत्तर प्रदेश सरकार ने कहा कि इस तमाम संस्थानों में जहाँ २०० अधिक श्रमिकों के काम करते हैं ऐसी समितियाँ बनाई जायें। २०० की यह अधिक संख्या स्थापित रखी गई थी कि सरकार चाहती थी कि प्रारम्भ में मानिक मजदूर समितियाँ कबन बड़ी पंक्ति में ही स्थापित की जायें। मालिक-मजदूर समितियों का स्थापना करने का उत्तरदायित्व मानिकों पर सौंपा गया। १९४९ में उत्तर प्रदेश में मानिक मजदूर समितियों की संख्या १६१ थी परन्तु उनको १ नवम्बर १९५० से समाप्त कर दिया गया। इसका कारण श्रमिकों के मध्य पारस्परिक

स्पर्धा थी, जिसके परिणामस्वरूप मालिकों के लिए श्रमिकों को प्रतिनिधित्व देना कठिन हो गया है और इस प्रकार समितियों का कार्य करना भी कठिन हो गया।

उत्तर प्रदेश सरकार ने पुनः १९५८ में इस बात के लिए आदेश दिए कि उन सभी राज्य संचालित उद्योगों में जिनमें १०० अथवा अधिक कर्मचारी कार्य करते हैं तथा उत्तर प्रदेश सहकारी बैंक, सहकारी सङ्घ तथा दुग्ध वितरण गुनियन में मालिक-मजदूर परिषदें (Works Councils) बनाई जाएं। इसके साथ-साथ राज्य स्तर पर एक स्थायी सुलह बोर्ड (Conciliation Board) बनाने की भी व्यवस्था की गई है। इन परिषदों का कार्य एव विधान मालिक-मजदूर समितियों जैसा ही है। यह श्रम-कल्याण सलाहकार समिति के रूप में भी कार्य करेगी। यदि यह किसी भी विवाद में उचित समझौता करने में असमर्थ रहती है तब विवाद स्थायी सुलह बोर्ड को विचारार्थ सौंप दिया जायेगा। सन् १९६४ में सरकारी उद्यमों में मालिक-मजदूर परिषदों की संख्या ३३ थी तथा ऐसे सरकारी उद्यमों की संख्या ७३ थी जिनमें ऐसी परिषदों की स्थापना होनी थी।

अल्प राज्यो तथा केन्द्र में, मालिक-मजदूर समितियाँ स्थापित कर दी गई हैं और उन्होंने अच्छा कार्य भी किया है। सन् १९४६ के सम्बन्धी औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम के अन्तर्गत, संयुक्त समितियाँ (Joint Committees) स्थापित की गई हैं। इनकी स्थापना का उद्देश्य यह था कि मालिकों व मजदूरों के बीच बातचीत का एक नियमित क्रम बना रहे और दिन प्रतिदिन उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों पर शीघ्रता से विचार करके उनका समाधान खोजा जा सके। इसके अतिरिक्त, अनेक ऐच्छिक द्विदलीय समितियाँ भी बनीं, जैसे उत्पादन समितियाँ तथा बुध्दना-रोक समितियाँ। उत्पादन समितियों की स्थापना इसलिये की गई थी ताकि उत्पादन एवं कार्यक्षमता में वृद्धि की जा सके और विवेकीकरण की समस्या पर विचार किया जा सके। सन् १९६२ में सकटकालीन स्थिति की घोषणा होने के पश्चात्, अनेक उद्यमों में सकटकालीन उत्पादन समितियों की स्थापना की गई जिससे कि उत्पादन के क्षेत्र में ऊँचे लक्ष्य प्राप्त किये जा सके। सन् १९६५-६६ के अन्त में, ऐसी २१०० समितियाँ कार्य कर रही थीं। सन् १९६५ में ऐसी ३१३३ मालिक-मजदूर समितियाँ कार्य कर रही थीं जिनके अन्तर्गत १५,७१,५४६ श्रमिक थे तथा १८,६६,६३४ मालिकों वाली ऐसी ५०८६ समितियों का निर्माण किया जाना था।

विभिन्न राज्यों में मालिक-मजदूर समितियों की संख्या इस प्रकार थी :—  
 आंध्र—१३१, असम—प्राप्य नहीं, बिहार—१४२, गुजरात—६०, केरल—७५;  
 मध्य प्रदेश—१०; मद्रास—४३३, महाराष्ट्र—२१०, मेसूर—अप्राप्य, उड़ीसा—२३;  
 पंजाब—१६३; राजस्थान—प्राप्य नहीं, पश्चिमी बंगाल—८०३; मण्डमान व  
 निकोबार द्वीप—१३; देहली—७६, त्रिपुरा—२५, हिमाचल प्रदेश—अप्राप्य,  
 पाण्डेचेरी—४; केन्द्रीय क्षेत्र—६६२, गुज योग ३,४३३। १९६४ में उत्पादन  
 समितियों की संख्या इस प्रकार थी—आंध्र—६; जम्मू कश्मीर—१६, मध्य प्रदेश—५४  
 मद्रास—८७; महाराष्ट्र—३३; मेसूर—६५; उड़ीसा—२२; मण्डमान व निकोबार

द्वीप—२; राजस्थान—२०; उ० प्र० १४४, प० बंगाल—५६; दिल्ली—३३; हिमाचल प्रदेश—१, योग—१८६। संयुक्त समितियों की संख्या इस प्रकार थी—  
उ० प्रदेश—३, मध्य प्रदेश—६, महाराष्ट्र—७०, उड़ीसा—६, पश्चिमी बंगाल—१३, देहली—१, योग—६७।

सरकारी क्षेत्र में मालिक मजदूर समितियों के कार्यों का केन्द्रीय मुद्दम श्रम प्रायुक्त द्वारा १९५८-५९ में एक आलोचनात्मक विश्लेषण किया गया था। बम्बई में के० सी० कार्पोरेशन द्वारा भी उसी वर्ष इन समितियों का सर्वेक्षण किया गया। इन सर्वेक्षणों से जो मालिक मजदूर समितियों के कार्यों की कठिनाइयाँ ज्ञात हुईं उन पर जुलाई १९५९ में भारतीय श्रम सम्मेलन के १७ वें अधिवेशन में विचार हुआ। इस सम्मेलन ने इस सम्बन्ध में एक निदेशीय समिति की स्थापना की। इस समिति ने ३० नवम्बर १९५९ को मालिक मजदूर समितियों के बनाने के लिए तथा उनके कार्यों के लिए कुछ 'सूचक नियम' (Guiding Principles) बनाए और इन समितियों को जो कार्य करने चाहिये और जो नहीं करने चाहिये उनकी भी एक सूची बना दी है। अप्रैल १९६१ में स्थाई श्रम समिति ने इन नियमों पर विचार विमर्श किया और उनके आधार पर औद्योगिक विवाद नियमों में संशोधन किया गया है। मालिक-मजदूर समितियाँ उन मामलों पर विचार करती हैं जो कि मजदूरों के कार्य करने की दशाओं को प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करते हैं, जैसे दुर्घटनाओं की रोकथाम तथा सुरक्षा, सामान्य सुविधाओं की व्यवस्था, शिक्षा तथा मनोरंजन की नियाएँ, कल्याण तथा दण्ड निधियों का प्रशासन। कुछ ऐसे मामले, जो कि श्रमिक संघों के कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों में आते हैं, जैसे कि मजदूरियाँ, प्रेरणा की योजनाएँ कार्य-भार का निर्धारण आदि, साधारणतः मालिक-मजदूर समितियों के कार्य क्षेत्र से बाहर रहे गये हैं।

बीथी योजना को रूपरेखा में कहा गया है कि श्रमिकों को धीरे-धीरे दिन-दिन कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है तथा जो कष्ट उठाने होते हैं, उनका सबसे अच्छा समाधान प्रारम्भ में ही मालिक-मजदूर-समितियों द्वारा किया जा सकता है। परन्तु ऐसी समितियाँ बहुत थोड़ी ही प्रगति कर सकी हैं और श्रमिकों के कल्याण तथा उनकी कार्य-क्षमता को बढ़ाने में उन्होंने यथेष्ट रूप में उत्तरेसवीय योगदान नहीं किया है। योजना में आशा प्रकट की गई है कि प्रत्येक उद्योग के अन्तर्गत प्रबन्धका और मजदूरों के नेता यथाशक्ति इस बात का प्रयत्न करेंगे कि सभी समय इकाइयों में मालिक मजदूर समितियों की स्थापना की जाए।

यह भी उल्लेखनीय है कि रेलों में तथा केन्द्रीय सरकार के विभिन्न मंत्रालयों में संयुक्त रूप से परामर्श करने की व्यवस्था इस उद्देश्य से कर दी गई है कि कर्मचारियों और सम्बन्धित अधिकारियों के मतभेदों को आपस में दूर किया जा सके। सन् १९६३-६४ के अन्त में, रेलों में ४६० संयुक्त समितियाँ कार्य कर रही थीं। औद्योगिक विवाद और श्रमिकों की आर्थिक स्थिति —

मालिकों और श्रमिकों में विवाद और पारस्परिक सम्बन्ध बनाये रखने तथा

श्रमिक सघों एवं मालिक मजदूर समितियों को मजबूत बनाने के अतिरिक्त औद्योगिक विवादों की रोकथाम करने का एक और उपाय उन कारणों को ही दूर करना है जो विवादों को जन्म देते हैं। इससे अच्छा और कोई तरीका नहीं हो सकता क्योंकि इससे अशांति की समस्या को समूल नष्ट किया जा सकेगा। श्रमिक अपनी कुछ प्रादेशिक मांगों की पूर्ति हेतु हड़ताल का सहारा लेते हैं। समय-समय पर होने वाली हड़तालों में श्रमिकों में व्याप्त असन्तोष की अभिव्यक्ति मिलती है। हमने औद्योगिक विवादों के कारणों के विवेचन में इस बात की ओर सकेत किया है कि विवादों का एक प्रमुख कारण मजदूरों के प्रश्न से सम्बन्धित है। भारतीय श्रमिक की मजदूरी बहुत कम है और यह प्राश्न्य होता है कि किम प्रकार से यह निर्धन व्यक्ति इस तुच्छ सौरासि में निर्वाह कर पाता है। मालिक अपने लाभ में से श्रमिकों को हिस्सा देने में मानाकानी करते हैं और बोनस देने के प्रश्न पर कई बार झगड़े हुये हैं। अतः इस कारण को दूर करने के लिये श्रमिकों की मजदूरी में वृद्धि की जानी चाहिये। एक न्यूनतम मजदूरी निश्चित होनी चाहिये और लाभ सहभाजन जैसी कुछ योजनाएँ भी प्रारम्भ करनी चाहियें। इसके अतिरिक्त नौकरी और रोजगार की अवस्थाओं में सुधार करके श्रमिकों में एक प्रकार की सुरक्षा की भावना भी पैदा करनी चाहिये। कार्य की अवस्थाओं में सुधार, कार्य के घंटों में कमी आदि की भी आवश्यकता है। बेकारी, बीमारी, बुढ़ावस्था, दुर्घटनाएँ एवं जीवन की अन्य विपदाओं से भी सुरक्षा प्रदान करने के लिये सामाजिक बीमा जैसी योजनाओं की तत्पर आवश्यकता है। श्रमिकों के लिये कल्याणकारी कार्यों की व्यवस्था, उनके बच्चों के लिये शिक्षा और आवास की अवस्था में सुधार करने की ओर भी ध्यान दिया जाना चाहिये। जब तक यह सुधार नहीं किये जाते और श्रमिक यह अनुभव नहीं करते कि वह उत्पादन के केवल-मात्र साधन न होकर मानव प्राणी भी है, औद्योगिक सघनों को दूर नहीं किया जा सकता।

परन्तु यह एक घोर विवाद का विषय है कि वर्तमान अर्थव्यवस्था में इस प्रकार के सुधार सम्भव हैं अथवा नहीं। समाजवादियों व साम्यवादियों का विश्वास है कि पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में पूँजी और श्रम के बीच का सघर्ष दूर नहीं किया जा सकता। इसका केवल-मात्र हल समाज के द्वारे को पूर्णतया बदल देने और श्रमिकों को स्वयं ही उद्योग-धन्यों का मालिक बनने का अधिकार देने में ही सकता है। परन्तु दूसरी ओर कुछ व्यक्तियों का यह विश्वास है कि वर्तमान अर्थव्यवस्था में भी एक जागरूक सरकार मालिकों के सहयोग से उचित नियम व उद्योग-धन्यों पर नियन्त्रण करके सुधार कर सकती है। इन प्रश्नों पर वाक्मय मतभेद है और यह कहना कठिन है कि कौन-सा विचार ठीक है। इस में तो औद्योगिक विवादों की सम्भावनाएँ हैं और विवाद होने पर उनके निपटारे के हेतु एक निश्चित व्यवस्था भी की गई है। ब्रिटेन और अमेरिका के उदाहरण यह बताते हैं कि श्रमिक पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में भी अपनी दशाएँ सुधार सकते हैं। यहाँ हमारा मुख्य विषय भारत में वर्तमान अवस्थाओं को ध्यान में रखकर उनके हल के लिए

व्यावहारिक उपचारों पर विचार करना है। भारत में साम्यवाद का सरलता से स्थापित होना कठिन प्रतीत होता है और न ही यह सम्भव मान्य होता है कि श्रमिकों को उद्योगों पर नियन्त्रण हो जायेगा। श्रमिकों के पास न तो इतना धन ही है न इतनी योग्यता कि वह विशाल पैमाने के उद्योगों को संगठित कर सके। अतः पूँजी और श्रम भिन्न-भिन्न हाथों में ही रहेंगे और हमें वर्तमान अवस्था में ही सुधार की सम्भावनाओं को खोजना पड़ेगा। दोनों पक्षों को पारस्परिक रूप से एक दूसरे में विश्वास रखना चाहिए और समस्या के समाधान की ओर व्यक्तिगत दृष्टिकोण से ही नहीं बल्कि राष्ट्रीय दृष्टिकोण से भी ध्यान देना चाहिए। यदि पारस्परिक सहयोग की भावना हो और श्रमिकों की दशाओं में सुधार हो तो कोई कारण नहीं है कि औद्योगिक विवादों को यदि पूर्णतया समाप्त न भी किया जा सके तो कम से कम उनमें पर्याप्त कमी क्यों न की जा सके।

### स्थायी आदेश (Standing Orders) —

मालिक गजदूर समितियों के अतिरिक्त औद्योगिक शान्ति स्थापित करने की दृष्टि से दूसरा रचनात्मक (Constructive) पथ सरकार द्वारा रोजगार की शर्तों और नियमों को निश्चित करना है। कभी-कभी ये छोटे छोटे विषय उग्र रूप धारण कर लेते हैं और श्रमिकों में अव्यवस्था उत्पन्न हो जाता है। दिन-प्रतिदिन के कार्यों में मालिकों व श्रमजीवियों के सम्झौतों की मालिकों की इच्छा पर ही नहीं छोड़ा जा सकता क्योंकि ऐसा करने से ही औद्योगिक अशांति उत्पन्न हो जाती है। प्रत्येक औद्योगिक श्रमिक को इस बात का अधिकार है कि वह रोजगार की उन शर्तों और दशाओं को जान सके जिनके अन्तर्गत उसे नौकरी पर रखा गया है और अनुशासन के वह नियम भी उसे मान्य हों, जिनका उससे पालन करने की अपेक्षा की जाती है। स्थायी आदेश रोजगार और काम की शर्तों को निर्धारित करते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी शर्तें संयुक्त ऐच्छिक सम्झौतों द्वारा निश्चित होती हैं, जिनकी कानून की भाँति ही महत्व प्रदान किया जाता है। उद्योग-धन्य इन सम्झौतों का उल्लंघन नहीं कर सकते। भारत में भी कुछ सीमा तक बड़े बड़े उद्योगों में, विशेषतया उनमें जिनमें विदेशी पूँजी लगी हुई थी, कुछ अपने स्थायी आदेश बना लिये गये थे, जो मालिकों व श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्धों को निश्चित करने के लिये थे। उत्तरी भारत की मालिक परिषद् (Employers' Association of Northern India) जैसे कुछ मालिकों के सभा ने भी अपने स्थायी आदेश बना लिये थे जो कि परिषद् के सभी सदस्यों पर लागू होते थे। परन्तु और वही इस प्रकार का आयोजन नहीं था यदि वही था भी तो वह एकपक्षीय था तथा ऐसे स्थायी आदेश श्रमिकों की अपेक्षा मालिकों के हितों को अधिक ध्यान में रखकर बनाये गये थे। उनमें कोई वैधानिक मान्यता भी प्राप्त नहीं थी। ये आदेश समान भी नहीं थे, क्योंकि प्रत्येक कारखाने ने अपने-अपने भिन्न स्थायी आदेश बना लिये थे।

भारत के उद्योग-धन्य में मालिकों और श्रमिकों के बीच प्रायः संघर्ष होने



का एक मुख्य कारण यह भी रहा है कि ऐसे कोई स्थायी आदेश नहीं थे जो मालिकों और त्रिदलीय श्रमिकों के अधिकारों और उत्तरदायित्वों की ठीक-ठीक व्याख्या कर सके। भर्ती, वखास्तगी, छुट्टियाँ, अनुशासनात्मक कार्यवाही, अवकाश आदि ही ऐसी बातें हैं जिन पर मतभेद हो सकता है। अनेक त्रिदलीय श्रम-सम्मेलनों ने इस बात पर कई बार जोर दिया कि स्थायी आदेशों के लिये एक अलग से केन्द्रीय कानून बनाया जाय। परिणामस्वरूप औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम [Industrial Employment (Standing Orders) Act] १९४६ में पारित किया गया, परन्तु प्रथम वैधानिक अधिनियम, जिससे स्थायी आदेशों के भी उपबन्ध आ गए थे, बम्बई का १९३८ का औद्योगिक विवाद अधिनियम था, जिसके अन्तर्गत आने वाले सभी मालिकों को निर्धारित फार्म पर दो माह के अन्दर अनेक औद्योगिक विषयों से सम्बन्धित स्थायी आदेशों को भ्रम कमिशनर के सम्मुख प्रस्तुत करने का आदेश था।

१९४६ का औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम जम्मू-कश्मीर राज्य को छोड़कर समस्त भारत में लागू होता है। अधिनियम के अन्तर्गत उन सभी औद्योगिक संस्थाओं में, जिनमें १०० या उससे अधिक कर्मचारी काम करते हैं, स्थायी आदेश निश्चित करने की व्यवस्था है। इसके अन्तर्गत इस बात का उल्लेख है कि अधिनियम के कार्यशील होने के ६ माह के अन्दर-अन्दर मालिकों को प्रमाण अधिकारी (Certifying Officer) के सम्मुख ऐसे स्थायी आदेश प्रस्तुत करने होंगे जिनसे निम्नलिखित बातें होंगी—श्रमिकों का वर्गीकरण, उनको कार्य के घण्टे चलाने की विधि, छुट्टियाँ, मजदूरी वाटने का दिन, मजदूरी की दर, अवकाश के लिये प्रार्थना-पत्र की विधि, नौकरी की समाप्ति व वखास्तगी, अनुशासनात्मक कार्यवाही, आदि-आदि। अधिनियम के अन्तर्गत किसी भी औद्योगिक संस्थान में स्थायी आदेशों को प्रमाणित कराने से पूर्व श्रमिकों से परामर्श करने की भी व्यवस्था की गई है। प्रमाण अधिकारी श्रमिकों और मालिकों की आपत्तियों को ध्यान में रखते हुये स्थायी आदेशों को प्रमाणित करता है। प्रमाण-अधिकारी के निर्णय के विरुद्ध औद्योगिक न्यायालय में अपील की जा सकती है। मालिकों को स्थायी आदेशों का मसौदा प्रस्तुत न करने पर दण्ड दिया जाता है जो जुर्माने के रूप में होता है। प्रमाण अधिकारियों का कार्य भ्रम कमिशनर करता है और जहाँ यह नहीं होते वहाँ अन्य किसी अधिकारी को यह कार्य सौंप दिया जाता है। अधिनियम को ऐसे समाचार-पत्र संस्थानों में भी लागू कर दिया गया है जहाँ २० या अधिक श्रमजीवी पत्रकार कार्य करते हैं। इस अधिनियम का प्रकाशन केन्द्रीय सरकारें तथा राज्य सरकारें दोनों ही अपने-अपने क्षेत्र में करती हैं।

यह अधिनियम एक अनुमति प्रदान करने वाला कानून था और इसके अन्तर्गत राज्य सरकारों को यह अधिकार दे दिया गया था कि वह इसे लागू करने के विषय में कदम उठाये। इस अधिनियम के अन्तर्गत औद्योगिक रोजगार

(स्थायी आदेश) नियम कई राज्यों में बन गये हैं, जैसे—असम (अप्रैल १९४७), बंगाल (अक्टूबर १९४६), बिहार (नवम्बर १९४७), बम्बई (नवम्बर १९४८), मध्य प्रदेश (नवम्बर १९४७), मद्रास (नवम्बर १९४७), उड़ीसा (जुलाई १९४७), पंजाब (अप्रैल १९४६) तथा उत्तर प्रदेश (दिसम्बर १९४६)। उत्तर प्रदेश की चीनी मिलों के सम्बन्ध में स्थायी आदेश १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत निर्धारित होते हैं। कई राज्यों ने अपने क्षेत्र में अधिनियम को लागू करने के लिये इसमें संशोधन किये हैं। उत्तर प्रदेश सरकार ने इस अधिनियम को उत्तरी भारत की मालिक परिषद् तथा उत्तर प्रदेश तेल मिल मालिक परिषद् के सभी सदस्यों (मिलों), बिजली पूर्ति उद्योग, जल-कल उद्योग, तेल निकालने का उद्योग तथा काच उद्योगों में भी लागू किया है। उत्तर प्रदेश सरकार ने आदेशों की सूची में कुछ और बातें भी बढ़ा दी हैं। उदाहरणतः नौकरी प्रमाण-पत्रों का देना, मजदूरी की परची देना, कल्याणकारी योजनाओं को प्रारम्भ करना, प्रॉविडेंट फण्ड आदि। इसके अतिरिक्त यदि मालिक स्वयं ही प्रमाण-पत्र के लिए प्रार्थना कर तो यह अधिनियम ऐसे सस्थानों में भी लागू किया जा सकता है जिनमें १०० से कम कर्मचारी काम करते हों। गुजरात, महाराष्ट्र तथा पश्चिमी बंगाल में अधिनियम उन सस्थानों में लागू होता है जिनमें २० या अधिक श्रमिक कार्य करते हैं तथा असम में उन पर लागू होता है जिनमें १० या अधिक श्रमिक कार्य करते हैं (परन्तु खाने, तेल-क्षेत्र तथा रेलों इसके अन्तर्गत नहीं आती)। मद्रास में यह अधिनियम उन सभी फैक्ट्रियों पर जो फैक्ट्री अधिनियम के अन्तर्गत रजिस्टर्ड हैं लागू होता है।

ऐसे सस्थानों की सूची जहाँ स्थायी आदेश बना दिये जाने चाहिये थे १९६५ में १२४७५ थी। १९६५ के अन्त में ऐसे सस्थानों की सूची जिनमें प्रमाणिक स्थायी आदेश सभी श्रमिकों के लिए बन गये थे १०,६७६ थी जो इस प्रकार थी—आन्ध्र—३०५, असम—प्राप्य नहीं, बिहार—१६३, गुजरात—१, कैरल—२३०, मध्य प्रदेश—प्राप्य नहीं, मद्रास—४,३३०, महाराष्ट्र—११६६, मैसूर—अप्राप्य, उड़ीसा—५६ पंजाब—२४२, राजस्थान—प्राप्य नहीं उत्तर प्रदेश—१,१२८, पश्चिमी बंगाल—१,४३७ देहली—६७, पण्डिचेरी—१, त्रिपुरा—२०, अण्डमान व निकोबार द्वीप—१४, केन्द्रीय सस्थानों में—१,१७६।

### स्थायी आदेश अधिनियम में संशोधन

यद्यपि अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों को स्थायी आदेश बनाकर प्रमाण अधिकारी के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक है तथापि इसमें प्रमाण अधिकारियों अथवा अपील अधिकारियों को यह अधिकार प्रदान नहीं किया गया था कि वह स्थायी आदेशों की अच्छाई (fairness) और औचित्य (reasonableness) के बारे में कोई निर्णय दे सकें। मार्टिन एण्ड कम्पनी के एक मुकदमे में निर्णय देते हुए इलाहाबाद उच्च न्यायालय के न्यायाधीश श्री के० एन० वाञ्छू ने अधिनियम

के क्षेत्र और सीमाओं का विस्तृत विवेचन किया था। उन्होंने अपने निर्णय में कहा कि अधिनियम का कोई ऐसा उद्देश्य नहीं था कि मालिकों द्वारा प्रस्तुत स्थायी आदेशों पर किसी भी व्यक्ति द्वारा टीका-टिप्पणी की जा सके और उनके उचित या न्यायपूर्ण होने का निर्णय दिया जा सके। राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली अधिस्ततर रिपोर्टों में भी अधिनियम की इस कमी की ओर संकेत किया गया और कहा गया कि इस बात ने अभिकों में काफी अग्रन्तोप उत्पन्न हो गया था और उनमें यह भावना आ गई थी कि जब तक मालिकों द्वारा प्रस्तुत स्थायी आदेशों के मनोदं में परिवर्तन करने की व्यवस्था नहीं की जाती तब तक उन्हें अधिनियम से कोई लाभ न होगा।

अधिनियम का यह दोष अगस्त १९४६ में पारित औद्योगिक विवाद (संशोधन एवं विविध धाराएं) अधिनियम द्वारा दूर कर दिया गया है। इसके अन्तर्गत १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम में भी कुछ आवश्यक संशोधन किए गए हैं। इसमें प्रमाण अधिकारी व अपील अधिकारियों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वह स्थायी आदेशों का प्रमाण-पत्र देने से पूर्व उनके औचित्य तथा न्याययुक्त होने का भी विचार कर सकें। १९४६ के अधिनियम के अन्तर्गत स्थायी आदेशों में संशोधन करने की प्रार्थना केवल मालिकों द्वारा ही की जा सकती थी, परन्तु अब इस प्रकार का अधिकार अभिकों को भी प्रदान कर दिया गया है। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था कर दी गई है कि यदि स्थायी आदेशों के प्रश्नों पर मालिक मजदूरों में कोई मतभेद हो तो उसको सुलझाया जा सके। अब सम्बन्धित पक्ष सरकार के हस्तक्षेप के बिना ही सीवे श्रम न्यायालय से निर्णय के लिए प्रार्थना कर सकते हैं।

१९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम में १९६१ और १९६३ में फिर संशोधन हुआ। संशोधित अधिनियम १९६१ के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार मिल गया है कि वह अधिनियम को ऐसे औद्योगिक संस्थानों पर लागू कर सकती है जिनमें १०० से कम श्रमिक कार्य करते हों। सम्बन्धित सरकारें अब अतिरिक्त प्रमाण अधिकारी भी नियुक्त कर सकती हैं। अधिनियम के अन्तर्गत अपील करने का समय २१ दिन से बढ़ाकर ३० दिन कर दिया गया है। केन्द्रीय सरकार को इस अधिनियम के अन्तर्गत जो अधिकार हैं वे आवश्यकता पड़ने पर राज्य सरकारों को दिए जा सकते हैं। सम्बन्धित सरकारें किसी भी औद्योगिक संस्थान को अधिनियम के क्रियान्वयन से मुक्त कर सकती हैं। १९६३ में स्थायी आदेश अधिनियम में फिर संशोधन हुआ। इसकी मुख्य धाराएँ निम्नलिखित हैं:—(क) जब तक स्थायी आदेशों को प्रमाणित न कर दिया जाए तब तक अधिनियम के अन्तर्गत जाने वाली सभी औद्योगिक संस्थानों पर सम्बन्धित सरकारों द्वारा बनाए गए आदेश स्थायी आदेश लागू होंगे। (ख) अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित राज्य औद्योगिक न्यायालयों का क्षेत्र उन्हीं संस्थानों तक सीमित रहेगा जो राज्य के अन्तर्गत आते हैं। (ग) प्रमाण अधिकारियों तथा

अपील अधिकारियों को यह अधिकार दे दिया गया है कि स्थायी आदेशों में कोई भी लिपि की या हिसाब की त्रुटि हो उसको ठीक कर सकते हैं। (घ) राज्य सरकार अधिनियम के अन्तर्गत अपने किसी भी अधिकार को अपने अधिकारियों को दे सकती है।

### सुझाव

इसमें कोई सन्देह नहीं कि उस प्रकार के स्थायी आदेश देश में होने वाले औद्योगिक विवादों के एक प्रमुख कारण को दूर कर सकते हैं। परन्तु इस विषय में केवल अधिनियम ही काफी नहीं है वरन् आवश्यकता इस बात की है कि इसको ठीक प्रकार से लागू किया जाए जिससे कि भारत में औद्योगिक संस्थानों से औद्योगिक विवादों का एक महत्वपूर्ण कारण समाप्त हो जाए। अब तक स्थायी आदेशों के प्रभावीकरण की गति बहुत धीमी रही है। इसका कारण यह है कि मालिकों की ओर से पूर्ण सहयोग नहीं मिलता और वे आदेशों के दोषपूर्ण मसौदा प्रस्तुत कर देते हैं। इस सम्बन्ध में संशोधन की आवश्यकता है। सरकार तो इस विषय में अधिनियम बनाकर ही अपना कर्तव्य पूरा करती है। अब यह मालिकों और श्रमिका विशेषकर मालिकों पर निर्भर है कि वह पारस्परिक विवादों और उद्योग सम्बन्धी विषयों का स्वयं ही निष्पत्ति करे। स्थायी आदेश उद्योग उद्योग में और संस्थान संस्थान में भिन्न पाए जाते हैं। इनमें समानता की बहुत अधिक आवश्यकता है। इस विषय में यह सुझाव दिया जा सकता है कि श्रम सम्मेलन द्वारा कुछ आदेश स्थायी आदेश बना दते चाहिए जो विभिन्न संस्थानों में अपनाए जा सकें। इस बात की भी आवश्यकता है कि स्थायी आदेशों का ऐसी भाषा में छाप कर जो श्रमिक समझते हों उनमें वितरण कर देना चाहिए और समय समय पर श्रमिका में उनकी व्याख्या कर देनी चाहिए। श्रमिकों में आदेशों के सम्बन्धों में अनानुता पाई जाती है और इस कारण कई अनावश्यक विवाद उत्पन्न हो जाते हैं।

### भारतवर्ष में औद्योगिक विवाद विधान (Industrial Disputes Legislation in India)

हममें कोई सन्देह नहीं कि औद्योगिक विवादों की रोक थाम उतक सुलझान के उपायों की अपेक्षा सदैव ही उचित होती है। विवादों की रोक-थाम के उपायों का उत्तम रूप किया जा चुका है। परन्तु इसमें सुझावों नहीं है कि विवादों की रोक थाम पर ही निर्भर रहा जाय और उनके निपटारे के प्रश्न की उपेक्षा कर दी जाय। जैसा कि पहले भी बताया जा चुका है कि जब तक श्रम और पूँजी पृथक्-पृथक् हाथों में रहेंगे तब तक इन विवादों के पूर्णतया समाप्त हो जान की कोई संभावना नहीं है। इसके अतिरिक्त भारत में राज्य को औद्योगिक शान्ति बनाने के लिये तथा सामाजिक न्याय स्थापित करने के लिए और अधिक काम करना पड़ेगा क्योंकि सरकारी क्षेत्र में घोर-घोरे वृद्धि होती जा रही है और श्रमिकों के संगठन अभी तक अक्षमशाली नहीं हो पाए हैं और उनकी सौशकारी की शक्ति

भी कमजोर है। राज्य पर इस बात का भी उत्तरदायित्व है कि वे ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न करे जिनमें विभिन्न पक्ष आपस में मिल-जुल कर सहयोग और सहृदयता की भावना से विचार-विमर्श कर सकें और अपने मतभेदों का निपटारा कर लें। सरकार द्वारा औद्योगिक शान्ति के लिए जो व्यवस्था की जाती है उसको दो शीर्षकों में बाटा जा सकता है—(१) परामर्श करने की व्यवस्था (Consultative Machinery) (२) सुलह और विवाचन व्यवस्था (Conciliation and Arbitration Machinery)। परामर्श करने की जो व्यवस्था है उससे औद्योगिक विवादों का निपटारा भी होता है और उनकी रोक-थाम भी की जा सकती है। ऐसी व्यवस्था प्रत्येक स्तर पर होती है, जैसे—संस्था, उद्योग, राज्य और राष्ट्र। संस्था के स्तर पर तो मालिक मजदूर और संयुक्त समितियाँ हैं जिनका उल्लेख किया जा चुका है। उद्योग के स्तर पर मजदूरी बोर्ड (Wage Boards) तथा औद्योगिक समितियाँ हैं। राज्य स्तर पर श्रम गवाहकार बोर्ड हैं तथा राष्ट्र स्तर पर भागीदार श्रम सम्मेलन तथा स्थायी श्रम समितियाँ आदि हैं। इन सबका वर्णन प्रागे किया जायेगा। औद्योगिक विवाद विधान का पहले उल्लेख करना उचित होगा। इस विधान द्वारा विवादों के निपटारे के लिए सुलह और विवाचन की व्यवस्था की गई है।

भारतवर्ग में औद्योगिक विवादों के विधान का इतिहास बहुत पुराना नहीं है। संभवतः इसका कारण यह है कि भारत के आर्थिक जीवन में १९१४-१८ के महायुद्ध से पूर्व विरासत स्तर की हड़तालें सामान्य नहीं थी। इससे पूर्व विवादों के निपटारे के लिए केवल १८६० का मालिक एवं श्रमिक (विवाद) अधिनियम था जिसके अन्तर्गत यह व्यवस्था थी कि कुछ विशेष श्रमिकों की मजदूरी से सम्बन्धित यदि कोई विवाद हो तो इसको शीघ्रातिशीघ्र सुलझाया जा सके। यह अधिनियम केवल रेलवे, नहरें अथवा सार्वजनिक निर्माण कार्यों पर ही लागू होता था। इसमें इस बात की व्यवस्था थी कि न्यायाधीशों द्वारा विवादों का तत्काल ही फैसला हो जाए। यह अधिनियम केवल सीमित ही नहीं था परन्तु दुर्भाग्यवश इसके अन्दर कुछ अवाञ्छनीय उपबन्ध भी थे। उदाहरणस्वरूप श्रमिकों द्वारा मजिदा भग करना एक फौजदारी अप्रमाण माना गया था। रॉयल श्रम प्रायोग ने अपनी रिपोर्ट में बताया था कि यह अधिनियम निष्क्रिय हो गया था और यह बात अच्छी ही थी कि यह निष्क्रिय न हुआ। कमिशन ने इसके पूर्णतया समाप्त करने की सिफारिश की थी और इसको १९३२ में निरस्त (Repeal) कर दिया गया।

१९२० में भारत सरकार ने इस प्रश्न पर विचार किया कि ब्रिटेन के १९१९ के औद्योगिक न्यायालय अधिनियम (Industrial Courts Act of 1919) के आधार पर भारत में भी औद्योगिक विवादों के लिए कानून बनाया जाय। परन्तु यह पोर औद्योगिक अशान्ति का समय था और यह विचार हुआ कि इस

समय ब्रिटिश आघार पर बना हुआ कानून प्रभावशाली न हो सकेगा। इस प्रश्न पर १९२१ में बमाल और बम्बई की औद्योगिक विवाद समितियों ने भी विचार किया। बमाल समिति ने एक समझौता-नामिका (Panel) बनाने की सिफारिश की थी और इसको बनाया भी गया परन्तु संभवतः इसका कभी भी उपयोग नहीं किया गया। सन् १९२२-२३ में उद्योगों में कुछ शान्ति आ जाने के कारण कानून बनाने का प्रश्न खटाई में पड़ गया। परन्तु १९२४ में बम्बई में सूती वस्त्र मिलों में होने वाली एक गम्भीर हड़ताल के कारण बम्बई सरकार ने एक विधेयक तैयार किया। किन्तु इस विधेयक को प्रस्तुत नहीं किया गया, क्योंकि उसी वर्ष भारत सरकार ने एक विधेयक लोकमत के लिए परिचालित किया। यह विधेयक सन् १९१९ के ब्रिटिश औद्योगिक न्यायालय अधिनियम पर काफी घबराहट के आधारित था। परन्तु यह भी १९२८ तक संसद में प्रस्तुत नहीं किया जा सका। अन्ततः १९२९ में व्यवसाय विवाद अधिनियम पारित किया गया।

### १९२९ का व्यवसाय विवाद अधिनियम (Trade Disputes Act of 1929) ✓

यद्यपि सन् १९२९ का व्यवसाय विवाद अधिनियम मुख्यतः ब्रिटिश औद्योगिक न्यायालय अधिनियम पर ही आधारित था तथापि इससे यह भिन्नता थी कि इसमें औद्योगिक न्यायालय की कोई व्यवस्था नहीं थी। अधिनियम के अन्तर्गत जाच न्यायालयों (Courts of Enquiry) या सुलह बोर्डों (Conciliation Boards) की स्थापना उपयुक्त केन्द्रीय प्रांतीय या रेलवे प्राधिकारियों द्वारा की जा सकती थी तथा कोई भी विवाद इन समस्याओं के सम्मुख समझौते के हेतु प्रस्तुत किया जा सकता था। जाच न्यायालय के सदस्य या तो एक स्वतन्त्र अध्यक्ष या कोई अन्य स्वतन्त्र व्यक्ति या केवल एक स्वतन्त्र व्यक्ति हो सकते थे। सुलह बोर्ड में एक स्वतन्त्र अध्यक्ष तथा दो अथवा चार और सदस्य जो दोनों पक्षों का प्रतिनिधित्व करते हो अथवा उनमें से दो द्वारा मनोनीत किए जाते हो, बराबर की संख्या में होते थे। सुलह बोर्ड में केवल एक स्वतन्त्र व्यक्ति भी हो सकता था।

अधिनियम के अनुसार जांच न्यायालय या यह कर्त्तव्य था कि वह इसके सम्मुख आने वाले मामलों की जांच पड़ताल कर इस पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करें। सुलह बोर्ड का कर्त्तव्य यह था कि वह विवाद की जांच पड़ताल कर आपस में समझौता कराने का प्रयत्न करे तथा दोनों पक्षों को इस बात के लिए प्रेरित करे कि वह एक निश्चित समय में आपस में समझौता कर ले। समझौता कराने में सफल होने की अवस्था में बोर्ड को नियुक्ति-प्राधिकारी को अपनी जांच पड़ताल तथा सिफारिशों की विस्तृत रिपोर्ट देनी होती थी और उसके पश्चात् रिपोर्ट प्रकाशित कर दी जाती थी।

अधिनियम के दूसरे भाग के उपबन्ध जन-उपयोगी सेवाओं में हड़तालों से सम्बन्धित थे, जैसे—रेलवे, डाक-तार व टेलीफोन सेवाएँ, विद्युत एवं जलपूर्ति, स्वास्थ्य

व सफाई सेनाएँ आदि-आदि । ऐसी सेवाओं में हड़ताल एवं तालाबन्दी करने से पूर्व १४ दिन की सूचना देना आवश्यक था । इस धारा को न मानने वालों के लिए विशेष दण्ड की व्यवस्था की गई थी । इस अधिनियम में अवैध हड़तालों और तालाबन्दी की परिभाषा में वह विवाद भी सम्मिलित कर लिए गए जिनका उद्देश्य औद्योगिक विवाद के अतिरिक्त कुछ और हो अथवा जिनसे सर्वसाधारण को कष्ट हो । इस अधिनियम के द्वारा सहानुभूति के लिए की गई हड़तालों (Sympathetic strikes) को भी अवैध घोषित कर दिया गया । १९२६ के इस अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था थी कि अधिकारियों के हितों के लिये सरकारी श्रम अधिकारी (Labour Officers) नियुक्त किए जायें ।

सन् १९२६ के अधिनियम के अन्दर कई दोष भी थे । उदाहरणतया इसमें औद्योगिक विवादों की रोकथाम के लिये किसी स्थायी प्रबन्ध की व्यवस्था नहीं थी । सहानुभूति में की गई हड़तालों को अवैध घोषित कर देने की भी आलोचना की गई । किसी भी बड़े विवाद को इस आधार पर अवैध घोषित किया जा सकता था कि उससे सर्वसाधारण को कष्ट पहुँच रहा है । जाँच न्यायालय तथा सुलह बोर्ड ऐसी स्थायी संस्थाएँ नहीं थी जो उद्योगों में होने वाले मागलों के निकट सम्पर्क में रह सकें, और स्थिति पर अपना बुद्धिमत्तापूर्ण दृष्टिकोण अपना सकें । रॉयल श्रम आयोग को यद्यपि अधिनियम की कार्यप्रणाली का अधिक अनुभव नहीं था तथापि आयोग ने इन दोषों की ओर संकेत किया और औद्योगिक विवादों का निपटारा करने के लिये एक स्थायी वैधानिक व्यवस्था की आवश्यकता पर बल दिया । राज्य सरकारों द्वारा समझौता अधिकारियों की नियुक्ति की भी सफारिश की जिनका कार्य विवाद की प्रारम्भिक अवस्था में ही सम्बन्धित पक्षों में समझौता कराना था ।

### १९३४ व १९३८ के अधिनियम

१९२६ के अधिनियम में १९३२ में संशोधन हुआ जिसके अन्तर्गत सुलह बोर्ड व जाँच न्यायालय के सदस्यों को किसी भी गुप्त सूचना को प्रकट करने से मना कर दिया गया और यदि वह ऐसा करते थे तो उन पर सरकार की आज्ञा से मुकदमा चलाया जा सकता था । १९२६ का अधिनियम सर्वप्रथम केवल पाँच वर्ष के लिये पारित किया गया था किन्तु १९३४ में एक संशोधन के द्वारा इसको स्थायी बना दिया गया और इसके उपबन्धों को और अधिक स्पष्ट कर दिया गया । बम्बई सरकार ने भी १९३४ में जाँच न्यायालय व सुलह बोर्ड की नियुक्ति में सम्बन्धित उपबन्धों को स्पष्ट करने के लिये एक अलग कानून बनाया ।

भारत सरकार ने इस अधिनियम में कुछ संशोधन करने के लिये एक विधेयक सन् १९३६ में प्रस्तुत किया जोकि अन्ततः सन् १९३८ में अधिनियम के रूप में पारित हुआ जैसा कि रॉयल श्रम आयोग ने सुझाव दिया था इस अधिनियम में सुलह अधिकारियों (Conciliation Officers) की नियुक्ति की व्यवस्था

सदस्य होते थे। प्रान्तीय सरकार दो या उससे अधिक सदस्यों की औद्योगिक न्यायालय (Industrial Court) या औद्योगिक विवाचन न्यायालय भी बना सकती थी। इनके सदस्यों में से एक अध्यक्ष होता था जो किसी भी उद्योग से सम्बन्धित नहीं होता था। साधारणतया उच्च न्यायालय के न्यायाधीश ही इस पद पर नियुक्त किये जाते थे। औद्योगिक न्यायालय एक महत्वपूर्ण संस्था थी, जोकि संघों के पंजीकरण, विवाचन, स्थायी आदेश, हड़ताल की वंघता आदि से सम्बन्धित विषयों का निर्णय करती थी और किसी को भी गवाही देने तथा सम्बन्धित कागजात प्रस्तुत करने का आदेश दे सकती थी। अधिनियम की एक और विशेषता यह थी कि इसमें स्थायी आदेशों के विषय में भी उपबन्ध थे, जिनका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। इस अधिनियम की एक अन्य विशेषता थी कि इसमें अवैध हड़तालों तथा तालाबन्दी की परिभाषा की गई थी। यदि कोई हड़ताल स्थायी आदेशों में उल्लिखित मामलों पर की जाती है या जिस हड़ताल की उचित सूचना नहीं दी जाती वह हड़ताल अवैध थी। यदि मामला मुलह की स्थिति में अथवा औद्योगिक न्यायालय के सम्मुख हो तो हड़ताल की घोषणा नहीं की जा सकती थी और इसी आधार पर तालेबन्दी करना भी अवैध था। मालिकों द्वारा श्रमिकों को सताने तथा स्वच्छन्द रूप से बर्खास्त कर देने के विरुद्ध भी उपबन्ध अग्राये गये थे। अवैध हड़तालों तथा तालाबन्दी में न केवल भाग लेने वालों वरन् ऐसे व्यक्तियों के लिये भी जो दूसरों को ऐसी हड़तालों में भाग लेने के लिये प्रोत्साहित करते थे या उनके लिये चन्दा जमा करते थे, कठोर दण्ड की व्यवस्था की गई थी। समझौता कार्यवाही के समय में मालिक भी रोजगार की शर्तों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकते थे जब तक कि ऐसा परिवर्तन पहले से अच्छी व्यवस्था न करता हो।

१९३५ का बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम आने के विधान के लिये अग्रणी था और इस विषय पर पूर्व के अधिनियमों से पूर्णतया विभिन्न था। यह हड़तालों को कम करने में काफी सफल हुआ और इसने मुलह तथा विवाचन के द्वारा औद्योगिक भगड़ों का निपटारा करने के लिये व्यापक साधनों की व्यवस्था की। परन्तु इस अधिनियम की भी कई बातों पर आलोचना की गई। उदाहरणार्थ अनिवार्य समझौतों की धारा, श्रमिक संघों का विभागीकरण, मुलह प्रणाली की प्राधिकारिक प्रवृत्ति तथा अवैध हड़तालों में भाग लेने वालों को कठोर दण्ड की व्यवस्था आदि ऐसे ही अनेक उपबन्ध उस समय के नेतृत्वों को अप्रिय लगे। परन्तु अधिनियम के कार्यान्वित होने के पश्चात् यह अनुभव किया गया कि अधिकांश आपत्तियाँ राजनैतिक ही थीं और यदि कोई उचित आलोचना की जा सकती थी तो वह केवल श्रमिक संघों के वर्गीकरण की थी।

### युद्धकाल में औद्योगिक विवाद विधान

युद्धकालीन परिस्थितियों ने औद्योगिक संघर्ष की दृष्टि से अनेक आवश्यक पग उठाने के लिये सरकार को विवश कर दिया। एक आपत्तिकालीन पग के रूप



सन् १९४७ का औद्योगिक विवाद अधिनियम

युद्धकालीन विधान जिनका कि ऊपर उल्लेख किया गया है ३० सितम्बर १९४६ से निष्क्रिय हो गये। परन्तु युद्धकालीन अनुभवों से सरकार आश्चर्य हो गई थी कि इस प्रकार के नियम बहुत लाभदायक हैं और यदि यह देश के स्थायी श्रम कानूनों में सम्मिलित कर लिये जाते हैं तब यह युद्धोपरांत औद्योगिक परिवर्तनों के कारण निरन्तर बढ़ रही औद्योगिक-अस्थिरता को रोकने में बहुत सहायक सिद्ध होंगे। फलतः सन् १९४७ में केन्द्रीय सरकार ने औद्योगिक विवाद अधिनियम पारित किया जिसने १९२६ के व्यापार विवाद अधिनियम को निरस्त (Repeal) कर दिया। प्रांतीय क्षेत्रों में इस सम्बन्ध में अधिनियम १९४७ में, बम्बई, उत्तर-प्रदेश तथा मध्य प्रदेश में, पारित किये गये। सन् १९४७ के बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम ने १९३८ के बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम को निरस्त (Repeal) कर दिया।

भारत सरकार का १९४७ का औद्योगिक विवाद अधिनियम पहली अप्रैल १९४७ से लागू किया गया। इस अधिनियम में पिछले अधिनियमों के बहुत से उपबन्ध वैसे ही रहे परन्तु इस नये अधिनियम में औद्योगिक विवादों के निपटारे के लिये दो नई संस्थाओं की व्यवस्था की गई अर्थात् मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों द्वारा बनी हुई मालिक मजदूर समितियाँ और औद्योगिक अधिकरण जिनमें एक या दो ऐसे सदस्य हों जिनमें उच्च न्यायालय के न्यायाधीश होने की योग्यता हो। (१९४६ के सशोधन के अनुसार विवानन के लिये अब श्रम न्यायालय, औद्योगिक अधिकरण और राष्ट्रीय अधिकरणों की व्यवस्था की गई है)। इस अधिनियम के अन्तर्गत उपयुक्त सरकारों को ऐसे औद्योगिक संस्थानों में जिनमें १०० या उससे अधिक कर्मचारी कार्य करते हों मालिक मजदूर समितियाँ बनाने का अधिकार दे दिया गया जिनका उद्देश्य यह था कि मालिकों व श्रमिकों के दैनिक सघर्षों को सुलझाकर उनमें सद्भावना एवं मधुर सम्बन्ध स्थापित करे। औद्योगिक अधिकरण या श्रम न्यायालय के सम्मुख मामला तब जायेगा जब किसी विवाद के दोनों पक्ष मामले को इनके सामने ले जाने की प्रार्थना करे अथवा उपयुक्त सरकारें उनको मामला सौंपना उचित समझे। अधिकरण के पश्चात् अथवा निर्णय साधारण-तया सरकार द्वारा लागू होंगे और जो भी समय निर्धारित किया जाये उस समय तक दोनों पक्षों के लिये मान्य होंगे। सम्पूर्ण समझौता व्यवस्था को एक नवीन रूप देना, अधिनियम की एक अन्य महत्वपूर्ण विशेषता है। इसके अन्तर्गत उपयुक्त सरकारों को समझौता अधिकारी नियुक्त करने का अधिकार भी प्रदान किया गया है। इन अधिकारियों का कार्य यह है कि वह किसी भी विशेष क्षेत्र या विशेष उद्योग अथवा विभिन्न उद्योगों में औद्योगिक सघर्षों के निपटाने का प्रयत्न करें या उनको सुलझाने के लिये मध्यस्थता करें। अधिनियम इस बात का भी अधिकार देता है कि ऐसे मुलहू बोर्डों की स्थापना की जाये जिनमें एक स्वतन्त्र अध्यक्ष तथा विवाद से सम्बन्धित दोनों पक्षों के बराबर-बराबर सदस्य में दो या

उमसे अधिक मदम्य हो। उपयुक्त सरकारों को इस बात का भी अधिकार दिया गया है कि वह किसी भी विवाद को जाँच पड़ताल के लिये जाँच न्यायालय की स्थापना कर सकें। न्यायालय में एक या अधिक स्वतन्त्र व्यक्ति होंगे जिनमें से एक महापति होगा।

जब कोई औद्योगिक विवाद होता है या उमके होने की आशंका होती है तब सर्वप्रथम सम्भोना अधिकारी, जिसके सम्मुख विवाद प्रस्तुत किया जाता है, दोनों पक्षों में मैत्रीपूर्ण सम्भोता कराने का प्रयत्न करता है। उसको अपनी रिपोर्ट सरकार को चौदह दिन के अन्दर भेजनी होती है। यदि सम्भोता हो जाता है तब इस पर दाना पक्षों के हस्ताक्षर हो जाते हैं और तब यह सरकार को भेज दिया जाता है। यदि प्रयत्न अमफल रहते हैं तब सम्भोता अधिकारी सरकार को अपने प्रयत्नों की पूर्ण रिपोर्ट भेज देता है। अब सरकार मामले को सुलह बोर्ड अथवा औद्योगिक अतिरिक्तता का मौप सकती है। सुलह बोर्ड को दो मास की अवधि के अन्दर अन्दर सम्भोता कराने के अपने प्रयत्नों का पूरा करना होता है और यदि उसका भयनना प्राप्त हो जाती है तब यह सम्भोता छ मास तक या यदि सम्बन्धित पक्ष चाहें तो उसमें भी अधिक अवधि के लिए लागू हो जाता है। सम्बन्धित पक्षों की अवस्था में कोई अपनी पूर्ण रिपोर्ट सरकार को भेज देता है, तब सरकार विवाद का जांच न्यायालय का मौप सकती है जो उससे सम्बन्धित सभी पक्षों का एक निश्चित अवधि में, जो साधारणतया ६ मास की होती है, एकत्रित करती है। तब सरकार का यह भी अधिकार है कि वह सुलह बोर्ड या जाँच न्यायालय को रिपोर्ट के पश्चात् मामले को औद्योगिक अधिकरण को पच फंसले के लिए माप दे। जब इस अधिकरण के द्वारा कोई निर्णय दिया जाता है तब अतिरिक्तता के अनुसार सरकार इस निर्णय को ऐसी अवधि के लिए जिसको वह उचित समझती हो परन्तु जो सालभर से अधिक न हो, सम्बन्धित पक्षों पर लागू कर सकता है। परन्तु १९१० के औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण) अधिनियम [Industrial Disputes (Appellate Tribunal) Act] के अन्तर्गत सरकार के लिए यह आवश्यक नहीं रहा कि वह फैसले को लागू करे और अब निर्णय के प्रकाशन के या निर्णय देने के ३० दिन के पश्चात् वह पक्षों पर अपने आप ही लागू और बाध्य हो जाता है। एक वर्ष की यह अवधि कम भी की जा सकती है अथवा ३ वर्ष तक की अवधि के लिए बढ़ाई भी जा सकती है। यह फैसला निर्धारित अवधि बीत जाने पर भी लागू रहेगा बसतें कि किसी भी पक्ष द्वारा उसकी समाप्ति का दो माह का नोटिस न दिया गया हो। यदि सरकार विवाचन निर्णय (award) अथवा उसके किसी भाग से सहमत नहीं है तो वह १० दिन के अन्दर अन्दर उसे अस्वीकार कर सकती है अथवा उसमें संशोधन कर सकती है (पहले यह अवधि ३० दिन थी)। परन्तु ऐसी अवस्था में इसको विधानसभा के सम्मुख प्रस्तुत करना होगा जो कि विवाचन-निर्णय को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है या उसमें संशोधन कर सकती है और सरकार को उस

निरणय को लागू करना आवश्यक होगा। इस प्रकार १९४७ के इस अधिनियम में अनिवार्य विवाचन के सिद्धान्त को अपनाया गया है क्योंकि राज्य सरकारें किसी भी विवाद को विवाचन के लिए अधिकरण को प्रस्तुत कर सकती हैं और उनके निर्णय को मानना बाध्य होता है।

अधिनियम की दूसरी महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसके अन्तर्गत सरकार को जनोपयोगी सेवाओं में होने वाले सभी विवादों को समझौते के लिए अनिवार्य रूप से प्रस्तुत करना आवश्यक है तथा अन्य मामलों में सरकार निर्णय स्वयं कर सकती है। जनोपयोगी सेवाओं में यदि उचित सूचना नहीं दी गई है तब हड़ताल या तालाबन्दी करना अवैध घोषित कर दिया गया है। जनोपयोगी सेवाओं में कोई भी कर्मचारी ६ सप्ताह की निश्चित रूप में पूर्व सूचना दिये बिना, अथवा ऐसी सूचना की समाप्ति के १४ दिन पश्चात् तक अथवा सुलह कार्यवाही चलने की अवधि में तथा ऐसी कार्यवाही की समाप्ति के सात दिन पश्चात् तक, हड़ताल नहीं कर सकता। इसी प्रकार सुलह कार्यवाही के चलते समय और उसकी समाप्ति के ७ दिन पश्चात् तक तथा अधिकरण की कार्यवाही चलते समय या उसके निर्णय के दो मास पश्चात् तक तथा उस अवधि के लिए जिसमें विवाचन निर्णय लागू रहेगा, हड़तालों पर प्राम रोक लगा दी गई है। अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को यह भी अधिकार है कि वह विशेष सेवाओं को जनोपयोगी सेवाएँ घोषित कर सकती है, और समय-समय पर राज्य सरकारें इस अधिकार का प्रयोग भी करती हैं। अधिनियम में इस बात के लिए दण्ड की भी व्यवस्था है कि कोई अवैध हड़ताल और तालाबन्दी में भाग ले (एक मास तक का कारावास अथवा ५० रु० तक का दण्ड अथवा दोनों) या किसी भी अवैध हड़ताल और तालाबन्दी को उकसाने अथवा अधिक सहायता दे (६ मास तक का कारावास अथवा १,००० रु० तक का दण्ड अथवा दोनों)। अवैध हड़तालों में भाग लेने से इनकार करने वाले श्रमिकों की सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई है। कार्यवाही चलते समय कोई भी नाशक श्रमिक की रोजगार की शर्तों में परिवर्तन नहीं कर सकता और न ही किसी कर्मचारी को सजा दे सकता है, सिवाय उन मामलों में जिनमें कर्मचारियों का दुर्व्यवहार हो और वह मामला विवाद के विषय से सम्बन्धित न हो। इसके अतिरिक्त, यदि कोई व्यक्ति अधिनियम अथवा उसके अन्तर्गत दिये गये किसी फौजदारी की धाराओं का उल्लंघन करता है तो उसे ६ माह तक का कारावास अथवा दण्ड अथवा दोनों की ही सजा दी जा सकती है और बमूल किये गये दण्ड को पीड़ित पक्ष को सतिपूर्ति के रूप में दिया जा सकता है।

१९४७ के इस अधिनियम को देख के औद्योगिक विवाद विधान में एक उत्पत्तिशील पग कहा जा सकता है। इसमें विवादों को सुलझाने की व्यापक व्यवस्था की गई है। इस अधिनियम को अधिकतर अलोचना अनिवार्य समझौते तथा अनिवार्य विवाचन पर केन्द्रित रही है। इस समस्या की हम अगले पृष्ठों में

विवेचना करेंगे। अर्बुद हड़तालों से सम्बन्धित उपबन्ध और सरकार के पंच-फँसलों को लागू करने के अधिकार की भी आलोचना की गई है।

भारत सरकार ने औद्योगिक विवाद अधिनियम के उपबन्धों की शेषपूर्ति करने तथा कुछ विशेष स्थितियों का सामना करने के लिए कुछ अध्यादेश (Ordinances) व संशोधन अधिनियम पारित किए हैं। एक से अधिक राज्यों में शाखा रखने वाली बैंकिंग तथा बीमा कंपनियों में अलग अलग विवाचन से उत्पन्न कठिनाइयों को दूर करने के हेतु अप्रैल १९४६ में औद्योगिक विवाद (बैंकिंग तथा बीमा कंपनियाँ) अध्यादेश पारित किया गया, जिसको दिसम्बर सन् १९४६ में एक अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित (Replaced) कर दिया गया। इसके अन्तर्गत सन् १९४७ के अधिनियम को संशोधित करके इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि बैंकिंग तथा बीमा कंपनियों को उन संस्थानों की सूची में सम्मिलित कर लिया जाए जिनमें कि केवल केन्द्रीय सरकार ही सुलह बोर्ड, न्यायालय व अधिकरणों की स्थापना कर सकती है। फलतः केन्द्रीय सरकार ने जून १९४६ में एक औद्योगिक अधिकरण की स्थापना की और विभिन्न बैंकिंग कंपनियों के विवादों को इसको सौंप दिया।

१३ जून १९४६ को एक और अध्यादेश औद्योगिक अधिकरण बोनस भुगतान (राष्ट्रीय वचन प्रमाणपत्र [Industrial Tribunal Payment of Bonus (National Savings Certificates) Ordinance] जारी किया गया। इसके अन्तर्गत औद्योगिक अधिकरण को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह बोनस का ५०% भाग तक राष्ट्रीय वचन प्रमाणपत्रों में दान का आदेश दे सकती है। इन प्रमाणपत्रों का मूल्य भी यही अधिकरण निश्चित कर सकती है। परन्तु इन प्रमाणपत्रों के द्वारा दी गई राशि बोनस की नकदी राशि से कम नहीं होनी चाहिए। केन्द्रीय सरकार को इस सम्बन्ध में उत्पन्न हुई कठिनाइयों को दूर करने के लिए आवश्यक नियम बनाने के अधिकार भी दे दिए गए हैं। सन् १९३६ के मजदूरी भुगतान अधिनियम (Payment of Wages Act) के अन्तर्गत इस प्रकार के भुगतान में जो कुछ कानूनी कठिनाइयाँ थी, इस अध्यादेश के द्वारा वे भी दूर कर दी गईं।

मद्रास में उस समय एक रोचक विषय उच्च न्यायालय के एक निर्णय के कारण उठ खड़ा हुआ। न्यायालय ने यह घोषित कर दिया कि औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को इस बात का अधिकार नहीं था कि वह सभी संभावित विवादों को औद्योगिक अधिकरण को सौंप दे। फलतः अप्रैल १९४६ में औद्योगिक विवाद (मद्रास संशोधन) अधिनियम पारित किया गया जिसके अन्तर्गत यह उपबन्ध बना दिया गया कि मद्रास सरकार द्वारा अधिनियम के अन्तर्गत निमित्त किये गये औद्योगिक अधिकरण के किसी भी पंच फँसले को कोई भी न्यायालय इस आधार पर अर्बुद घोषित नहीं कर सकता कि वह अधिकरण कानूनी नहीं है। संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत मद्रास सरकार को इस बात का

अधिकार दे दिया गया कि वह न केवल उन्हीं उद्योगों को जिनका अधिनियम में उल्लेख किया गया है वरन् किसी भी उद्योग को जनोपयोगी उद्योग घोषित कर सकती है ।

१९५० में एक और महत्वपूर्ण अधिनियम, औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण), Industrial Disputes (Appellate Tribunal) Act पारित किया गया । १९४७ के अधिनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय व राज्य सरकारों द्वारा औद्योगिक अधिकरणों की स्थापना होती थी । परन्तु किसी भी समन्वित (Co-ordinating) और पुनर्विलोकिनी (Reviewing) प्राधिकारी (Authority) के अभाव में तथा किसी मार्ग-दर्शक नीति न होने के कारण अनेक अधिकरणों ने कई महत्वपूर्ण मामलों पर विभिन्न मत अभिव्यक्त किये थे । विभिन्न राज्यों में और कभी-कभी एक ही राज्य में अधिकरणों द्वारा लिये जाने वाले विभिन्न निर्णयों से कुछ ऐसी नीति-विरुद्ध बातें उत्पन्न हो गईं जिनसे न केवल मालिकों में बल्कि श्रमिकों में भी असन्तोष व्याप्त हो गया । इस परिस्थिति का सामना करने के लिए भारत सरकार ने अपीलीय न्यायालय स्थापित करने का निश्चय किया तथा मई १९५० में औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण) अधिनियम पारित किया गया । इस अधिनियम के अन्तर्गत अपीलीय अधिकरण की स्थापना की व्यवस्था थी तथा औद्योगिक विवाद सम्बन्धी कानूनों में कुछ परिवर्तन किये गये । उदाहरणस्वरूप अधिकरण के विवाचन निर्णय को राज्य सरकार द्वारा लागू करने के लिये कुछ उपबन्ध बनाये गये तथा न्यायालय या अधिकरण के समक्ष औद्योगिक विवादों में वकीलों के धारण पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया । अपीलीय अधिकरणों को इस बात का अधिकार दिया गया कि वह किसी भी विवाचन अधिकारी के निर्णय अथवा पंच फॉर्मले के विरुद्ध भी ल सुन सके, जब भी ऐसी अशोभ उपयुक्त सरकारों अथवा अननुष्ठ पक्ष द्वारा की जाय । अपीलीय अधिकरण के समक्ष केवल कुछ ही विषयों पर अपील हो सकती थी । उदाहरणतः पित्त सम्बन्धी मामले, पदवी के अनुसार वर्गीकरण, कर्मचारियों की छुट्टी, कानूनी प्रदान आदि । १९५६ के एक संशोधित अधिनियम द्वारा अब इस १९५० के अधिनियम को निरसित (Repeal) कर दिया गया है ।

१९४७ के अधिनियम में १९५१ में पुनः संशोधन किया गया जिसका उद्देश्य यह था कि अधिकरणों में रिक्त स्थानों की पूर्ति में सम्बन्धित मामलों में जो दोष थे उनको दूर कर दिया जाय । १९५१ में एक अध्यादेश के द्वारा अधिनियम में पुनः संशोधन किया गया जिसके लिए मार्च १९५२ में अधिनियम भी बना दिया गया । इनके अन्तर्गत उपयुक्त राज्य सरकारों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वह विवाचन के क्षेत्र में ऐसे संस्थानों को भी ला सकती थीं जिनमें वास्तव में कोई विवाद नहीं हुआ हो । यह संशोधन इसलिये आवश्यक समझा गया कि १९४७ के अधिनियम के अन्तर्गत विवाचन उस समय किया जा सकता था जबकि कोई विवाद हो रहा हो अथवा उसकी सम्भावना हो । परन्तु विवाद की सम्भावना

के प्रश्न पर मतभेद था और वेक विवाद के सम्बन्ध में एक पंच फैसले को सर्वोच्च न्यायालय में इसी आधार पर कि विवाद पर कोई 'सम्भावना' नहीं थी, चुनौती दी गई। इस समीक्षण के पश्चात् अब ऐसी कोई आपत्ति नहीं दी जा सकती। अब सरकार उद्योगों के किसी ऐसे संस्थान को भी, जिस पर विवाद के कारण प्रभाव पड़ने की सम्भावना हो, पंच फैसले के लिए अभिव्यक्ति कर सकती है।

दूसरा महत्वपूर्ण श्रम अधिनियम १९५३ का औद्योगिक विवाद (समीक्षण) अधिनियम था जिसमें जबरी छुट्टी (Lay off) तथा छुट्टी की व्यवस्था में श्रमिकों को क्षतिपूर्ति देना तथा इस सम्बन्ध में अन्य आवश्यक कार्यवाही करने के सम्बन्ध में उपबन्ध थे। आर्थिक मंदी के कारण औद्योगिक संस्थानों को अपना काम कम करने यावा श्रमिका की संख्या को कम करने के लिए बाध्य होना पड़ा। अतः श्रमिकों की जबरी छुट्टी तथा छुट्टी बंद गई। परन्तु कई बार ऐसी जबरी छुट्टी व छुट्टी निष्कपट नहीं कही जा सकती थी। छुट्टी व जबरी छुट्टी इतनी अधिक बढ़ गई कि एक नकटमय परिस्थिति उत्पन्न हो गई और इसको नियन्त्रित करना आवश्यक हो गया। अक्टूबर १९५६ में इस समस्या पर स्थायी श्रम मंत्रि न विचार किया। राष्ट्रपति ने एक अध्यादेश प्रस्तावित किया जो कि तत्पश्चात् औद्योगिक विवाद (समीक्षण) अधिनियम १९५३ द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। मई १९५८ में फैक्टरी तथा खाना व अग्निशक्ति इय संशोधित अधिनियम का वागमन पर भी लागू कर दिया गया है। इन अधिनियम के अन्तर्गत इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि किसी भी श्रमिक की जो किसी भी मालिक के साथ कम से कम एक साल की निरन्तर अवधि में रोजगार पर लगा रहा है, छुट्टी नहीं हो सकती जब तक उसको एक महीने का लिखित नोटिस नहीं दिया जायगा या उसके बदले में एक महीने की मजदूरी नहीं दी जायगी। इसके अनिवार्य धमिक के लिए क्षतिपूर्ति की व्यवस्था है जो हर पूरे साल की नौकरी पर या छ महीने से अधिक नौकरी पर १५ दिन व औसत वेतन २ हिसाब से दी जाती है। जबरी छुट्टी के सम्बन्ध में इस बात की व्यवस्था है कि हर ऐसे श्रमिक को जो बदली या प्राकृतिक श्रमिक नहीं है और जिसने १ साल से कम की निरन्तर नौकरी नहीं की है, उसको क्षतिपूर्ति दी जायगी। ऐसी क्षतिपूर्ति उन सम्पूर्ण दिनों की, जिनमें श्रमिक जबरी छुट्टी पर रहा है, मूल मजदूरी और महंगाई भत्ता का ५०% के हिसाब से होगी। परन्तु एक वर्ष में अधिकतम बारह सप्ताह महीने में यह अधिक से अधिक ४५ दिनों के लिए दी जायगी अगर इस अवधि में श्रमिक को पुनः जबरी छुट्टी नहीं दी जाती। (उत्त, १९६५ में, महाराष्ट्र, कर्नाटक, ऐसी, व्यवस्था कर दी गई है कि, यत्र, पहले, ४५ दिन की बात जाने के पश्चात् भी क्षतिपूर्ति दी जा सकती है)।

अन्य महत्वपूर्ण संशोधन वेकिंग विवादों के सम्बन्ध में हुए हैं। अप्रैल १९४५ में श्रम अधिनियम अधिकरण ने अखिल भारतीय औद्योगिक अधिकरण (वेक विवाद) के पंच फैसले पर अपना निर्णय दिया जो कि 'शाम्शी' अधिकरण

के रूप में जाना जाता है। कानून द्वारा सरकार को निर्णयों के सम्बन्ध में सोच-विचार करने के लिए प्रदान की गई ३० दिन की अवधि को परिस्थितियों को देखते हुए अग्रगण्य समझा गया था। फलतः १९५० के औद्योगिक विवाद अपीलीय अधिकरण अधिनियम में एक अध्यादेश द्वारा संशोधन किया गया जिससे अवधि ३० दिन से बढ़ाकर १२० दिन कर दी गई। विषय पर विचार करने के बाद २४ अगस्त सन् १९५४ को सरकार ने एक आदेश जारी किया जिसके अन्तर्गत श्रम अपीलीय अधिकरण के निर्णय को कई धारों में संशोधित कर दिया गया। इसके परिणामस्वरूप श्री बी० बी० गिरि ने श्रम भन्नी पद से त्यागपत्र दे दिया तथा बैंक कर्मचारियों द्वारा घोर असन्तोष व्यक्त किया गया व धाशिक हड़तालें हुईं। सरकार ने न्यायाधीश जी० ए० राज्याध्यक्ष की अध्यक्षता में अनेक प्रश्नों पर जाँच कराई। बुर्मास्यवस फरवरी १९५५ में न्यायाधीश राज्याध्यक्ष का स्वर्णवास हो गया। उनके स्थान पर न्यायाधीश बी० पी० गजेन्द्रगजकर नियुक्त किए गए। गजेन्द्रगजकर आयोग ने विस्तृत जाच पड़ताल के पश्चात् जुलाई १९५५ में सरकार को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। सरकार ने आयोग की सभी सिफारिशें स्वीकार कर ली। इन सिफारिशों को लागू करने के हेतु आवश्यक विधान भी बनाया गया जो औद्योगिक विवाद (बैंक कम्पनी) निर्णय अधिनियम के नाम से अक्टूबर १९५५ में पारित हुआ। १९५८ में इसमें कुछ महत्वपूर्ण भत्ते से सम्बन्धित संशोधन कर दिए गए हैं।

अन्य महत्वपूर्ण संशोधन अगस्त १९५६ में औद्योगिक विवाद (संशोधन और विविध उपग्रन्थ) के नाम से हुआ है। इस अधिनियम ने सन् १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम तथा सन् १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्वार्थ आदेश) अधिनियम में अनुमय की जा रही आवश्यकताओं को पूरा किया है। इस अधिनियम के द्वारा सन् १९५० के औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण) अधिनियम को निरसित कर दिया गया। अधिनियम की मुख्य विशेषतायें इस प्रकार हैं—(१) कर्मचारी शब्द की नई परिभाषा की गई है और इसके अन्तर्गत उन निरीक्षक कर्मचारियों को भी सम्मिलित कर लिया गया है जिनकी मासिक आय ५०० रु० से कम है तथा जो मुख्यतः प्रबन्धक का कार्य नहीं करते। सभी तकनीकी कर्मचारी भी इस नई परिभाषा के अन्तर्गत आ जाते हैं। (२) कोई भी मासिक कुछ विशेष मामलों में, जैसे—मजदूरी, प्राविडेण्ट फण्ड में अशदान, कार्य के घण्टे आदि में श्रमिकों को २१ दिन की सूचना दिये बिना कोई परिवर्तन नहीं कर सकता। (३) मासिकों को यह अधिकार दे दिया गया है कि अगर किसी विवाद के मामले पर विचार भी हो रहा है तब भी अगर आवश्यक समझे तो श्रमिक के विरुद्ध ऐसे मामले में कार्यवाही कर सकते हैं जिसका विवाद से कोई सम्बन्ध न हो। परन्तु ऐसी कार्यवाही द्वारा यदि श्रमिक को बर्खास्त किया जाता है तो विवाद से सम्बन्ध रखने वाले प्राधिकारी की आज्ञा लेना अनिवार्य है। (४) सन् १९५० के औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण) अधिनियम को निरसित कर

दिया गया तथा अधिकरणों की वर्तमान प्रणाली को अब अधिकरणों की त्रिश्रेणी पद्धति द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया है। ये न्यायालय निम्नलिखित हैं— (क) श्रम अदालत, (ख) औद्योगिक अधिकरण, तथा (ग) राष्ट्रीय अधिकरण। श्रम अदालत का कार्य कुछ छोटे विशेष प्रश्नों पर विवाचन करना है जैसे— मालिक द्वारा दिये गये आदेश की वैधता अथवा औचित्य, श्रमिकों को पदच्युत अथवा बर्खास्त या बहाल करना, किसी परम्परागत छूट अथवा सुविधा की वापसी, किसी हड़ताल अथवा तालाबन्दी की अवैधानिकता आदि। औद्योगिक अधिकरणों का क्षेत्र अधिक विस्तृत है तथा कुछ ऐसे विषयों से सम्बन्धित है, जैसे कि मजदूरी तथा भत्ते, काम के घण्टे, छुट्टी तथा अवकाश, वोटिंग, आनुनायिक (gratuity), निर्वाह निधि, पारियाँ (shifts), अनुशासन के नियम विवेकीकरण, छटनी, संस्थानों का बन्द करना आदि। ये मामले श्रम न्यायालयों के विचाराधीन मामलों से अलग थे। राष्ट्रीय अधिकरणों की स्थापना केवल केन्द्र सरकार द्वारा ही की जा सकती है। इनका कार्य ऐसे विवादों पर निर्णय देना होता है जो राष्ट्रीय महत्व के हैं तथा जो एक से अधिक राज्यों में स्थापित संस्थानों को प्रभावित करते हैं। श्रम न्यायालयों तथा औद्योगिक अधिकरणों की स्थापना केन्द्र सरकार तथा राज्यों की सरकार दोनों ही द्वारा की जा सकती है। (५) अधिनियम के अन्तर्गत इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि दोनों पक्ष किसी भी विवाद को स्वयं ही एक लिखित समझौते द्वारा पच फैनल के लिये मौप सकते हैं। इन बातों की भी व्यवस्था कर दी गई है कि सुलह कार्यवाही के अनिश्चित अग्रणी कोई और समझौता होता है तो उसको भी मालिकों व श्रमिकों पर लागू किया जा सके। (६) विवाचन निर्णयों को लागू कर दिया है इस बात को सुनिश्चित करने के लिये दण्ड में वृद्धि कर दी गई है। (७) बँकों, सीमट उद्योग, सुरक्षा उद्योग हस्पताल औपधालय, दमकल (Fire Brigade) सेवाओं को भी सार्वजनिक उपयोगी सेवाय घोषित किया जा सकता है। (८) इस अधिनियम के अन्तर्गत १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम में भी कुछ आवश्यक संशोधन किये गये हैं, जिनका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। (देखें पृष्ठ १७१)।

सितम्बर १९५६ में एक और संशोधन हुआ जिसके अन्तर्गत १९५३ के संशोधित अधिनियम में जवरी छुट्टी व छटनी के समय क्षतिपूर्ति देने के विषय में उत्पन्न हुये कुछ सदेहों का समाधान कर दिया गया। अब ऐसी शर्तें भी लागू कर दी गई हैं जिनके अन्तर्गत एक संस्थान के प्रबन्ध अथवा स्वामित्व के हस्तांतरण होने के समय भी श्रमिकों को छटनी-क्षतिपूर्ति दी जा सके। परन्तु नवम्बर १९५६ में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि किसी उद्योग के उचित तथा वास्तविक रूप से बन्द होने तथा उसके एक मालिक से दूसरे मालिक को हस्तान्तरण होने की अवस्था में यदि श्रमिकों की नौकरी समाप्त कर दी जाती है तब उसे कोई छटनी-क्षतिपूर्ति नहीं दी जायेगी। इसके परिणामस्वरूप श्रमिकों को काफी कठिनाइयाँ



हुई क्योंकि अहमदाबाद, कानपुर तथा पश्चिमी बंगाल में कई संस्थान बन्द हो गये और उन्होंने अपने श्रमिकों को, जो नौकरी से अलग हो गये थे, कोई क्षतिपूर्ति नहीं दी। द्रत सरकार ने, अप्रैल १९५७ में एक अध्यादेश जारी किया जो जून १९५७ के औद्योगिक विवाद (संशोधन) अधिनियम के द्वारा विस्थापित कर दिया गया। इसके अनुसार किसी भी उद्योग के उचित कारणों से बन्द होने तथा स्वामित्व के हस्तांतरण होने पर भी छठनी-क्षतिपूर्ति दी जायेगी। इसको १ दिसम्बर १९५६ से लागू किया गया। इस बात की व्यवस्था की गई है कि कोई क्षतिपूर्ति उस समय नहीं दी जायेगी जबकि श्रमिक को उद्योग के हस्तांतरण की अवस्था में ऐसी शर्तों पर पुनः कार्य पर लगा लिया जाता है जो पहले से कम अनुकूल नहीं है अथवा यदि उद्योग किसी निर्माण कार्य में व्यस्त है और कार्य के पूरा हो जाने के कारण दो ही वर्षों में बन्द हो गया है। इस बात की भी व्यवस्था है कि अगर कोई व्यवसाय मालिक को शक्ति से बाहर की परिस्थितियों के कारण बन्द हुआ है तब श्रमिक को अधिक से अधिक मिलने वाली क्षतिपूर्ति उसकी तीन मास की औसत आय के बराबर होगी।

अधिनियम में सन् १९६४ तथा १९६५ में पुनः मशीनन किया गया। सन् १९६४ में औद्योगिक विवाद संशोधन अधिनियम पार किया गया जिसे १९ दिसम्बर १९६४ से लागू किया गया। इस अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं—  
(क) वायु परिवहन को स्थायी रूप से सार्वजनिक उपयोगी सेवा घोषित कर दिया गया है। (ख) केन्द्र व राज्य सरकारों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह अपने क्षेत्र में किसी भी उद्योग को जनोपयोगी सेवा घोषित कर सकती हैं। (ग) विवादों की रायों में यदि मतभेद हो तो उसके लिये एक निर्णायक नियुक्त किया जा सकता है। (घ) विवाधन-कार्यवाही के काल में हड़तालों व ताना-बन्धियों को निषेध घोषित कर दिया गया है। (ङ) किसी भी विवाधन-निर्णय या समझौते को उचित सूचना द्वारा केवल श्रमिकों के बहुमत द्वारा ही समाप्त किया जा सकता है। (च) किसी लायसेंस या पट्टे की समाप्ति के कारण किसी संस्थान के बन्द होने पर श्रमिकों को पूर्ण क्षतिपूर्ति मिलेगी। (छ) मालिकों पर जो धनराशि निकलती है उसको वसूल करने के लिये एक संशोधित कार्यविधि बनाई गई है।

सन् १९६५ के औद्योगिक विवाद (संशोधन) अधिनियम, जो कि ९ दिसम्बर १९६५ से लागू किया गया, के मुख्य उपबन्ध इस प्रकार थे : (क) "औद्योगिक विवाद" की परिभाषा को विस्तृत किया गया ताकि व्यक्तिगत पदच्युति तथा वर्गान्तरणों के मामले भी इसकी परिधि में लाये जा सकें; (ख) दोष प्रमाणित होने पर भी यदि पक्षनिष्ठता तथा समझौतों को लागू न किया जाये तो उसके लिये दण्ड की व्यवस्था की गई; (ग) भारतीय वायु परिवहन, अन्तर्राष्ट्रीय भारतीय वायु परिवहन से सम्बन्धित विवादों को केन्द्रीय क्षेत्र में सम्मिलित किया गया; और

(घ) पहले ४५ दिन बीत जाने के पश्चात् भी सभी दिनों की जबरन छुट्टी की क्षति-पूर्ति अदा की जायेगी।

इस प्रकार १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित बातों से सम्बन्धित हैं—(१) मालिक मजदूर सम्मिलित (२) मुलत और विवाचन व्यवस्था, (३) हड़ताल और तालाबन्दी तथा (४) जबरन छुट्टी और छुट्टी के समय क्षतिपूर्ति।

### राज्यों के अधिनियम (State Acts)

बम्बई, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, मैसूर, ट्रावनकोर कोचीन तथा जम्मू व कश्मीर एवं धर्मजीवी पत्रकारों के लिये औद्योगिक विवादों से सम्बन्धित अलग अधिनियम बनाये गये हैं। सन् १९५० के ट्रावनकोर-कोचीन, औद्योगिक विवाद (समझौता) अधिनियम तथा सन् १९५० का जम्मू व कश्मीर औद्योगिक विवाद अधिनियम की धाराय सन् १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम की मूल धाराओं के समान है। ट्रावनकोर-कोचीन अधिनियम में कॉफी, चाय व रबर की कृषि व उत्पादन में सम्मिलित श्रमिक भी सम्मिलित किये गये हैं। बेरल ने १९५६ में एक औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम विधान सभा में प्रस्तुत किया गया। इस नये अधिनियम में विवादों के निपटारे के लिये आपसी वार्तालाप और बाद विवाद पर अधिक जार दिया गया है और इसमें प्रतिद्वन्द्वी सघों की समस्या पर भी प्रकाश डाला गया है। एक सरकारी औद्योगिक सम्बन्ध बोर्ड स्थापित करने का भी उपबन्ध है। जम्मू व कश्मीर अधिनियम की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि सरकार का यह अधिकार दिया गया है कि वह अधिनियम के सम्बन्ध में उत्पन्न हान वाली कठिनाइयों का हल करने के लिये कोई भी पथ उठा सकती है। सन् १९६१ में इस अधिनियम में संशोधन किया गया जिसमें अनुसार 'कारिगर' (workman) की परिभाषा का विस्तार किया गया और केन्द्रीय अधिनियम की तरह ही इसमें भी एग्जिक्यूटिव फॉर्स की व्यवस्था की गई। सन् १९५५ में पंजाब सरकार ने एक अध्यादेश, पंजाब औद्योगिक विवाद (कायदाविहीन की रोक) अध्यादेश जारी किया जिसमें औद्योगिक अधिकरणों के कार्यों के सम्बन्ध में कुछ धाराओं को रद्द किया गया था। अब बम्बई, उत्तर प्रदेश व मध्य प्रदेश के अधिनियमों का संश्लेष वर्णन किया जायगा।

### सन् १९४६ का बम्बई औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम

बम्बई ही पहला राज्य था जिसने कि औद्योगिक विवादों की राज्यधाम तथा समझौते के लिये अपना स्वयं का अधिनियम पारित किया। १९३४ में इनने औद्योगिक विवाद समझौता अधिनियम पारित किया था कि तत्पश्चात् सन् १९३८ के बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा विस्थापित कर दिया गया। इसमें युद्ध के समय कुछ संशोधन भी हुये थे। जब युद्ध समाप्त हो गया तब सरकार ने अधिनियम की पुन जाँच की और १९४७ में एक व्यापक अधिनियम पारित किया

जो कि सन् १९४६ के वम्बई औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम के नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम का आधार भी १९३८ के अधिनियम के समान ही है परन्तु १९३८ के अधिनियम के अन्तर्गत जो समझौता व्यवस्था की गई थी और जो व्यवस्था केन्द्रीय सरकार के १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम में थी उसको इस अधिनियम में पूर्ण और दृढ़ कर दिया गया है। इस अधिनियम में अनिवार्य विवाचन की व्यवस्था करके विवाचन का क्षेत्र विस्तृत कर दिया है। इसके अतिरिक्त पहली बार औद्योगिक न्यायालय की स्थापना की भी व्यवस्था की गई है ताकि स्थायी आदेशों तथा कार्य की दशाओं में अर्बब परिवर्तनों के सम्बन्ध में शीघ्र और पक्षपातहीन निर्णय हो सकें। इस अधिनियम में ऐसी संयुक्त समितियों की स्थापना की भी व्यवस्था है जिसमें विभिन्न पेशों तथा उद्योग के संस्थाओं के मालिकों एवं श्रमिकों के समान सख्या में प्रतिनिधि हों। १९४८ में इस अधिनियम में एक अन्य गंभीर धारा द्वारा राज्य सरकार को विभिन्न उद्योगों में मजदूरी बोर्डों की स्थापना करने का अधिकार प्रदान किया गया है। इस अधिनियम के अन्तर्गत किसी विवाद को शीघ्र सुलझाने के लिये पंजीकृत सघों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वे विवाचन के लिये औद्योगिक न्यायालयों के पाम सीधा प्रार्थना-पत्र दे सकते हैं। १९४३ के एक संशोधन द्वारा "कर्मचारी की" परिभाषा को विस्तृत कर दिया गया है और औद्योगिक न्यायालय, श्रम न्यायालय तथा मजदूर बोर्डों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वे किसी भी औद्योगिक विषय या विवाद से सम्बन्धित या उत्पन्न हुये प्रश्नों पर निर्णय दे सकते हैं। इससे कार्यवाहियों में बाहुल्यता (Multiplicity) समाप्त हो गई है। इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि समझौते अथवा पचाट (award) का पूर्वव्याप्ति प्रभाव (retrospective effect) पड़े और किसी भी स्थानीय क्षेत्र के उद्योग में सभी कर्मचारी उसे मानने को बाध्य हों। वम्बई अधिनियम की एक अन्य महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि समझौता कार्यवाहियों में श्रमिक सघों को एक आवश्यक भाग के रूप में मान्यता देता है, परन्तु जो सघ सन् १९२६ के अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत नहीं है वे इन विवादों के समाधान के क्षेत्र में नहीं आते। अनेक सुविधाओं से युक्त एक नये वर्ग के सघ का निर्माण किया है जिसको अनुमोदित (Approved) सघ का नाम दिया है। ऐसा सघ तभी कहा जायगा जब कोई सघ इस बात की शर्त मान लेता कि समझौते के अग्रफल हो जाने पर सभी विवाद पच-फंसले को सौंप दिये जायेंगे और उस समय तक कोई भी हड़ताल नहीं की जायेगी जब तक कि अधिनियम में उल्लिखित समझौते के सभी साधन समाप्त न हो जायें तथा श्रमिकों का बहुमत ऐसी हड़ताल के पक्ष में न हो। ऐसे अनुमोदित सघों को यह अधिकार दिया गया कि वे सघ की फीस पसूल कर सकें, औद्योगिक क्षेत्र में ही अपने सदस्यों से विचार-विमर्श कर सकें, उनके कार्य करने के स्थान का निरीक्षण कर सकें और सरकार से कानूनी सहायता प्राप्त कर सकें। अधिनियम (Act) (२५% सदस्यता वाले) 'प्रतिनिधि सघ', (५% सदस्यता वाले) 'अर्हता-

प्राप्त सघ' तथा अधिनियम के अन्तर्गत पजीकृत 'प्रारम्भिक सघ' के बीच भी भेद करता है। प्रतिनिधि सघ (representative union) अपने अधिकार क्षेत्र से सम्बन्धित सभी कार्यवाहियों के सम्बन्ध में एकमात्र सौदाकारी एजेंसी है। जैसा कि पूर्व अधिनियम में था, इस अधिनियम के अन्तर्गत भी श्रम अधिकारियों, जाँच न्यायालयों, समझौताकारों, श्रम न्यायालयों अथवा औद्योगिक विवाचन न्यायालयों आदि की नियुक्ति की व्यवस्था है। कुछ कानूनी दोषों को दूर करने के लिये, अधिनियम में सन् १९५५ तथा १९५६ में फिर संशोधन किये गये। यह अधिनियम महाराष्ट्र तथा गुजरात दोनों पर ही लागू होता है। सन् १९६४ में, महाराष्ट्र सरकार ने पुनः इसमें संशोधन किया है ताकि पुनर्गठित राज्य के सभी क्षेत्रों पर इसे लागू किया जा सके।

### सन् १९४७ का उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद अधिनियम

उत्तर प्रदेश में औद्योगिक विवाद अधिनियम सन् १९४७ में पारित किया गया जो कि १ फरवरी १९४८ से लागू किया गया। यह अधिनियम सरल है तथा सन् १९४७ के केन्द्रीय सरकार द्वारा पारित औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकार को अधिकार प्रदान करता है। यह वम्बई के अधिनियम के समान सघों के वर्गीकरण की कोई व्यवस्था नहीं करता और न ही समझौता और विवाचन के लिये कई प्रकार की एजेंसियों की इसमें व्यवस्था है। परन्तु यह राज्य सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह (क) हड़तालों और सालाबन्दी को निषेध घोषित कर सके (ख) मालिकों और मजदूरों को बाध्य कर सके कि वे रोजगार की विशेष शर्तों को लागू करें (ग) राज्य सरकार औद्योगिक न्यायालय भी स्थापित कर सकती है, (घ) उसे यह भी अधिकार है कि किसी भी विवाद को सुलह या विवाचन के लिये भौप दे, (ङ) विवाचन निर्णय को सम्बन्धित पक्षों पर लागू कर दे (च) सार्वजनिक उपयोगी सेवाओं पर भी सरकार नियन्त्रण रख सकती है ताकि ऐसी सेवाओं की पूर्ति निरन्तर होती रहे और इस प्रकार सार्वजनिक सुरक्षा, आराम और रोजगार में कोई विघ्न न पड़े। मई १९४८ के प्रारम्भ में सरकार के आदेशानुसार राज्य के श्रम विभाग के अनेक अधिकारियों को विशेष क्षेत्रों में समझौताकारों के रूप में नियुक्त किया गया तथा औद्योगिक विवादों को सुलझाने के लिये कई क्षेत्रीय और प्रान्तीय सुलह बोर्ड और औद्योगिक न्यायालयों की स्थापना की गई। सूती कपड़ा, चीनी काँच चमड़ा, विद्युत और इंजीनियरिंग उद्योगों के लिये क्षेत्रीय सुलह बोर्ड स्थापित किये गये और इनके लिये कानपुर, लखनऊ, आगरा और प्रयाग में औद्योगिक न्यायालय भी स्थापित किये गये। अगस्त १९५० में इस अधिनियम में संशोधन हुआ जिससे अन्तर्गत सरकार को इस बात का अधिकार दे दिया गया कि ऐसी जन-उपयोगी सेवा संस्थानों के प्रशासन को, जो बन्द हो गये हों अथवा बन्द होने को हों, अपने नियन्त्रण में लें।

सन् १९५१ में उत्तर प्रदेश में औद्योगिक शान्ति को स्थापित करने की जो व्यवस्था थी उसका पुनर्संगठन हुआ। विशेष उद्योगों के लिये जो क्षेत्रीय मुलह बोर्ड थे उनको समाप्त कर दिया गया और यह व्यवस्था कर दी गई कि हर क्षेत्र का मुलह अधिकारी ही किसी भी उद्योग से झिंकायत आने पर या सरकार द्वारा निर्देश पाने पर मुलह बोर्ड का काम करेगा। इस प्रकार के बोर्ड का कर्तव्य केवल मुलह कराना और समझौते की संभावना के लिये यत्न करना होता है और यदि किसी समझौते की संभावना नहीं है तो अपनी रिपोर्ट श्रम कमिश्नर और सरकार को यह बोर्ड भेज देता है। फिर किसी उचित कार्यवाही के लिये आगे कदम उठाया जाता है। उदाहरणतः अगर आवश्यक हो तो विवाचन के लिये मामला सौंप दिया जाता है। औद्योगिक न्यायालयों को भी भेज कर दिया गया तथा पूरे राज्य के लिये इलाहाबाद में एक औद्योगिक अधिकरण की स्थापना कर दी गई। सरकार अपनी इच्छा से या मुलह बोर्ड की सूचना पर किसी भी मामले को विवाचन के लिए किसी विवाचक को या इलाहाबाद के राज्य औद्योगिक अधिकरण को सौंप सकती थी तथा उसने निर्णय को लागू कर सकती थी। इसके विरुद्ध अपील सन् १९५० के अधिनियम के अन्तर्गत निमित्त अखिल भारतीय श्रम अपीलीय न्यायालय में १९५६ तक, जब कि अपीलीय न्यायालय समाप्त नहीं हुए थे, की जा सकती थी। फरवरी १९५३ में एक संशोधन के द्वारा विवाचक और औद्योगिक अधिकरण द्वारा निर्णय देने की शक्ति, जो मूल आदेश में मामले को सौंपने की तिथि में ४० दिन थी, अब १८० दिन कर दी गई। सन् १९५४ में एक और संशोधन द्वारा मुलह अधिकारियों को यह अधिकार प्रदान कर दिया गया है कि वे कुछ परिस्थितियों में प्राधान्य-पत्र लेने से इस्कार कर सकते हैं ताकि निरर्थक शिकायतों को रोका जा सके, और औद्योगिक अधिकरण व विवाचक को अधिकार प्रदान कर दिया गया है कि वह लिपि या हिसाब की प्रतुष्टियों को ठीक कर सकते हैं। राज्य में सान क्षेत्रीय मुलह कार्यालय—कानपुर, इलाहाबाद, गोरखपुर, लखनऊ, भागना, बरेली और मेरठ में स्थापित किये गये हैं। प्रत्येक क्षेत्र में एक मुलह अधिकारी तथा एक प्रतिरिक्त मुलह अधिकारी हैं। वाराणसी (इलाहाबाद क्षेत्र), अलीगढ़ (भागना क्षेत्र), रामपुर (बरेली क्षेत्र), सहारनपुर (मेरठ क्षेत्र), में एक-एक प्रतिरिक्त मुलह अधिकारी हैं। श्रम कमिश्नर तथा अनिश्चित, उप श्रमदा सहायक श्रम कमिश्नर और प्रधान कार्यालय के कुछ अन्य अधिकार सम्पूर्ण राज्य के लिए मुलह अधिकारी हैं। ३ क्षेत्रों में ६ सहायक श्रम कमिश्नर भी हैं—गोरखपुर और इलाहाबाद क्षेत्रों के लिए केवल एक सहायक श्रम कमिश्नर है।

सन् १९४७ के अधिनियम में एक अन्य संशोधन सन् १९५६ के उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद (संशोधन और विविध उपबन्ध) अधिनियम द्वारा किया गया जो कि अप्रैल १९५७ में लागू हुआ। इस संशोधन द्वारा उत्तर प्रदेश के अधिनियम में भी १९५६ के संशोधित केन्द्रीय अधिनियम के उपबन्धों को लागू कर दिया गया। संशोधित अधिनियम के द्वारा 'कर्मचारी' शब्द की परिभाषा को विस्तृत कर दिया

गया है और राज्य सरकार को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वह औद्योगिक विवादों के विवाचन के लिए एक या अधिक थम न्यायालय और औद्योगिक अधिकरणों की स्थापना कर सकती है। थम न्यायालय का अधिकार क्षेत्र केवल उन विषयों तक है जिनका उल्लेख अधिनियम की अनुसूची (Schedule) न० १ में किया गया है। इसके अन्तर्गत स्थायी आदेश, छुट्टी या बरखास्तगी, पुनर्नौकर रखना, श्रमिकों को सुविधायें और अधिकार, हड़ताल और तालाबन्दियों की वैधानिकता आदि विषयों से सम्बन्धित तमाम मामले आ जाते हैं। अनुसूची न० २ में उनसे अधिक महत्वपूर्ण विषय रखे गये हैं, जैसे—गजदूरी, बोनस भत्ता कार्य करने के घण्टे, विश्राम-काल, प्रवकाश और छुट्टियाँ, लाभ-विभाजन, पारिया, प्रोवीडेन्ट फंड, अनुशासन, विवेकीकरण, छुट्टी आदि। औद्योगिक अधिकरणों ने यह अधिकार भी प्रदान कर दिया गया है कि वे दोनो अनुसूचियों के मामलों को सुन सकता है। यदि विवाचन का निर्णय एक से अधिक उद्योग नस्थानों को प्रभावित करता है तो सरकार तीन व्यक्तियों के एक विशेष अधिकरण की स्थापना कर सकती है। केन्द्रीय अधिनियम में एक व्यक्ति के अधिकरण की स्थापना की व्यवस्था है। सरकार को इस बात का भी अधिकार है कि वह अनुसूची न० २ का भी कोई मामला थम न्यायालय को सौंप सकती है अगर ऐस मामले से १०० से अधिक श्रमिक सम्बन्धित नहीं है। अधिनियम की एक अन्य महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसमें इस बात की व्यवस्था है कि किसी भी विवाद को ऐच्छिक रूप से विवाचन का सौंपा जा सकता है। मालिक और श्रमिक लिखित समझौते द्वारा, चल रहे सघर्ष अथवा सम्भावित विवाद को किसी विशेष विवाचक या विवाचकों का सौंप सकते हैं। मालिकों को यह अधिकार दिए गए हैं कि वे अनुसूची न० २ में वर्णित विषयों पर श्रमिकों की नौकरी की शर्तों के परिवर्तन करने के लिये सूचना दे सकते हैं। अधिनियम में किसी भी सत्यान के स्वाभित्व अथवा प्रवन्ध के परिवर्तन होने की अवस्था में छुट्टी क्षतिपूर्ति के सम्बन्ध में मालिकों की स्थिति को और स्पष्ट किया गया है। इस अवस्था में श्रमिकों को तब तक कोई भी क्षति पूर्ति न दी जायगी जब तक परिवर्तन द्वारा उस श्रमिक की नौकरी में बाधा न पहुँचती हो या जब नौकरी की शर्तों कम अनुकूल हो जाती हो अथवा नया मालिक छुट्टी क्षतिपूर्ति देने के लिये श्रमिकों की सेवाओं का निरन्तर नहीं मानता। राज्य सरकार पचाटा (awards) को थम न्यायालय अथवा अधिकरण व पास पुनर्विचार के लिए वापिस भेज सकती है किन्तु केन्द्रीय अधिनियम में ऐसी काइ व्यवस्था नहीं है।

इस नये संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत सरकार ने इनाहाबाद में तीन औद्योगिक अधिकरणों की स्थापना कर दी है जो जमश सामान्य सूती तथा चीनी उद्योग धर्मों के लिये इनाहाबाद में है। गारखपुर बानपुर, बरेली और मरठ में चार थम न्यायालयों की स्थापना की गई है। गारखपुर की थम न्यायालय का

जुलाई १९६१ में कानपुर में स्थानान्तरित कर दिया गया है। बरेली श्रम न्यायालय की बँठकें भी लखनऊ में हो रही हैं। सन् १९६४ में इलाहाबाद में एक श्रम न्यायालय की स्थापना की गई। अब पाँच श्रम न्यायालय हैं—दो कानपुर में और एक लखनऊ, इलाहाबाद और मेरठ में। इलाहाबाद के तीन औद्योगिक अधिकरणों में से एक की बँठकें लखनऊ में हो रही हैं। समझौता प्रणाली पहले की भाँति ही कार्यशील है।

एक अन्य महत्वपूर्ण संशोधन उत्तर प्रदेश अधिनियम में जुलाई १९५७ में हुआ। इसके अन्तर्गत इन बात की व्यवस्था है कि किसी सच का कोई भी अधिकारी किसी भी पक्ष का उस समय तक प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता जब तक कि श्रमिक संघ अधिनियम के अन्तर्गत उस सच को पञ्जीकृत हुए दो वर्ष व्यतीत न हो गये हों, तथा सच एक ही व्यवसाय के लिये पञ्जीकृत किया गया हो। केन्द्रीय अधिनियम में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। इस बात की भी व्यवस्था है कि किसी भी औद्योगिक नस्थान में हड़ताल एवं तात्कालिक दूसरे पक्ष को ३० दिन की पूर्व सूचना दिये बिना नहीं की जा सकती। श्रमिक को अधिकार दिया गया है कि वह राज्य सरकार में इस बात की प्रार्थना कर सकता है कि वह उसको मालिकों से उसके बकाया धन की वसूली करवावे और अगर सरकार सम्पुष्ट हो जाये तो उस धन की वसूली के लिये जिलाधीश के नाम एक प्रमाण-पत्र जारी कर सकती है जो उसकी वसूली उसी प्रकार कर सकता है जैसे कि लगान की बकाया की वसूली की जाती है। यदि राज्य सरकार को इस बात का विश्वास हो जाये कि कोई विवादन निरुपय धोखे (Fraud), मिथ्या निरूपण (Misrepresentation) या दुरभि-सन्धि (Collusion) द्वारा प्राप्त किया गया है या दिया गया है तो ऐसा निरुपय लागू नहीं होगा। मुलह कार्यवाहियों के अतिरिक्त भी यदि कोई समझौता होता है तो उसकी रजिस्ट्री कराना आवश्यक है ताकि उसे लागू किया जा सके। सामाजिक न्याय के आधार पर रजिस्ट्रेशन को मना भी किया जा सकता है। अथवा यदि कोई समझौता दुरभि-सन्धि, धोखे अथवा मिथ्या-निरूपण के आधार पर किया गया है तब भी रजिस्ट्रेशन को मना किया जा सकता है।

उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद अधिनियम १९५७ में पुन संशोधन करने के लिए, उत्तर प्रदेश विधान सभा में २० जनवरी १९६६ को एक विधेयक प्रस्तुत किया गया। इसमें श्रम न्यायालयों तथा औद्योगिक अधिकरणों के पीठासीन अधिकारियों की योग्यताओं में संशोधन करके उन्हें केन्द्रीय अधिनियम के अनुरूप बना दिया गया है।

जुलाई १९५८ से उत्तर प्रदेश सरकार ने राजकीय उद्योगों और संस्थानों तथा उत्तर प्रदेश महकाने बैंक और उसकी शाखाओं और उत्तर प्रदेश सहकारी सङ्घ तथा उत्तर प्रदेश दुग्ध वृत्ति सहकारी सच और शाखाओं, जिनमें १०० से अधिक श्रमिक काम करते हों, के लिए एक स्थायी मुलह बोर्ड की स्थापना की है। इनका मुख्य कार्यालय लखनऊ में है।

## मध्य प्रदेश औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९६०

मध्य प्रान्त तथा वरार (मध्य प्रदेश) मे मई १९४७ मे औद्योगिक विवाद समझौता अधिनियम पारित किया गया था, तथा इसमे दिसम्बर सन् १९४७, मई १९५१ तथा नवम्बर १९५५ मे संशोधन किये गये। प्रथम दो संशोधित अधिनियमों से तो केवल कुछ छोटे ही संशोधन हुए। परन्तु १९५५ के अधिनियम से कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। इसके अनुसार श्रमिक के प्रतिनिधि की परिभाषा में संशोधन हुआ। मान्यता प्राप्त श्रमिक संघों को अधिक सदस्य वाले श्रमिक संघों से प्रतिस्थापित कर्ग का उपबन्ध भी था। सुलह बोर्ड के अधिकारों को भी विस्तृत कर दिया गया था और एक अथवा अधिक उद्योगों के लिए मजदूरी बोर्ड की स्थापना की भी व्यवस्था की गई थी। राज्य सरकार द्वारा कोई भी औद्योगिक विषय, जिसका सम्बन्ध मजदूरी, शायं के घंटे, विवेकीकरण, न्यूनतम मजदूरी, नियुक्ति या उटनी आदि में हो मजदूरी बोर्डों को सौंप जा सकते थे। सरकार को मजदूरी बोर्ड के निर्णय का लागू करना होता था। परन्तु यदि वह निर्णय से असहमत हो तो मामल को राज्य विधान सभा में समक्ष प्रस्तुत करना होता था, जो कि निर्णय को स्वीकार अस्वीकार तथा उसमें संशोधन कर सकती थी। मध्य प्रदेश का यह अधिनियम बम्बई के औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम पर ही लगभग आधारित था यद्यपि इसकी धाराएँ बम्बई के अधिनियम की तरह व्यापक नहीं थी। इसके अन्तर्गत मालिकों द्वारा अनिवार्य रूप से स्थायी आदेशों को बनाने का भी उल्लेख था। किसी भी औद्योगिक मामले में परिवर्तन करने के लिए १४ दिन की सूचना देनी आवश्यक थी और यदि पक्षों में मतभेद हो तब समझौता कार्यवाही की अवधि में उनको हड़ताल एवं तात्कावन्दी करने की मनाही थी। अधिनियम के अन्तर्गत एक स्थायी सुलह व्यवस्था का उपबन्ध था जिसके अन्तर्गत समझौताकार विवाद समझौताकार, मुख्य समझौताकार, जिला औद्योगिक न्यायालय तथा राज्य औद्योगिक न्यायालय आते थे। ऐसे श्रम अधिकारियों की भी व्यवस्था थी जो विशेष परिस्थितियों में श्रमिकों के प्रतिनिधियों का कार्य कर सकते हों। १९५५ के संशोधन के अनुसार सुलह बोर्ड और मालिक मजदूर समितियाँ भी समान उद्योगों में स्थापित की जा सकती थी। अधिनियम के अन्तर्गत यदि सम्बन्धित पक्ष चाहें तो विवाचन की भी व्यवस्था थी। राज्य सरकार को अधिकार दिया गया था कि यदि वह यह समझे कि जन-साधारण की सुरक्षा और सुविधा के विचार से इस प्रकार का पग आवश्यक है, तब वह अपनी ही इच्छा से किसी भी औद्योगिक विवाद को राज्य औद्योगिक न्यायालय को विवाचन के लिए सौंप सकती थी। संघ की कार्यवाही में माग लेने पर किसी भी श्रमिक को दण्ड देना या सताना मालिकों के लिए गैर कानूनी कर दिया गया था।

मध्य प्रदेश में उक्तलिखित अधिनियम को १९६० के मध्य प्रदेश औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम द्वारा निरस्त कर दिया गया है। यह नया अधिनियम



१७ नवम्बर १९६० में पास करके लागू कर दिया गया है। इस अधिनियम का उद्देश्य यह है कि मालिकों और श्रमिकों के आपसी सम्बन्धों को ठीक किया जाये और इस उद्देश्य से औद्योगिक विवादों के निपटारे और उनसे सम्बन्धित बातों के विषयों पर उपबन्ध हैं। अधिनियम के अन्तर्गत कई प्रकार की व्यवस्थायें की गई हैं, जैसे—अधिकारियों की नियुक्ति, प्रतिनिधित्व श्रमिक संघों और मालिकों के परिषदों को मान्यता देना, श्रमअधिकारियों के अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख, संयुक्त समितियों के कर्तव्य और उनका संविधान, समझौता और विवाचन की कार्य-विधियाँ, विवाचन निर्णयों को लागू करने और उनके काल की व्यवस्था, श्रम न्यायालयों, औद्योगिक न्यायालयों, जॉज न्यायालयों और विवाचन बोर्ड की स्थापना, अधिकार और कर्तव्य, अवैधिक हड़तालों और सालाबन्दी से सम्बन्धित विषयों का उल्लेख, श्रमिकों के बचाव की व्यवस्था, तथा अधिनियम के उपबन्धों के उल्लंघन करने पर दण्ड की व्यवस्था, आदि आदि। अधिनियम में १९६१, १९६३ और १९६५ में संशोधन किये गये।

### औद्योगिक विवाद विधान की सक्षिप्त समीक्षा

अब हम भारत में औद्योगिक विवादों को रोकने तथा सुलझाने से सम्बन्धित सभी उपायों की सक्षिप्त समीक्षा करेंगे। १९२६ का व्यापार विवाद अधिनियम, जिसके अन्तर्गत औद्योगिक विवादों के निपटारे के लिये एक अस्थायी बाह्य व्यवस्था की गई थी, पहला कानून था जिसमें इस बात का उपबन्ध था कि भारत में औद्योगिक विवाद रोकने और निपटारे के लिए कोई वैधानिक व्यवस्था स्थापित की जाये। परन्तु इस अधिनियम में भी इस बात की कोई व्यवस्था न थी कि कोई ऐसी आन्तरिक व्यवस्था की जाये जिससे पारस्परिक बातचीत द्वारा प्रारम्भिक अवस्था में ही विवादों को निपटाया जा सके। अधिनियम का यह दोष सन् १९३८ के एक संशोधन द्वारा दूर किया गया, जिसमें कि सुलाह अधिकारियों की नियुक्ति का प्रबन्ध था। बम्बई में सन् १९३८ के बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम में न केवल विवाचकी, सुलाहकारों आदि की नियुक्ति की व्यवस्था थी बल्कि औद्योगिक न्यायालय के रूप में एक स्थायी व्यवस्था का भी प्रबन्ध था जिससे भारत में श्रम न्यायालयों का प्रारम्भ हुआ। यद्यपि अब भी आन्तरिक व्यवस्था की अपेक्षा बाह्य व्यवस्था पर अधिक बल था। परन्तु युद्ध के बाद के वर्षों में अधिक उद्योग अशान्ति के कारण आन्तरिक व्यवस्था की मान्यता अनुभव की गई। भारत सरकार ने १९४७ का औद्योगिक विवाद अधिनियम पारित किया और कुछ प्राणतीय सरकारों, जैसे—बम्बई, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश ने भी केन्द्रीय अधिनियम के आधार पर अधिनियम बनाये। औद्योगिक मजदूरों को रोकने के लिये तथा निपटारे के लिये आन्तरिक तथा बाह्य व्यवस्था दोनों की गई है।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है सरकार द्वारा औद्योगिक शान्ति बनाने रगाने की जो व्यवस्था है, वह इस प्रकार है—(१) परामर्श व्यवस्था तथा

(२) सुलह व विवाचन व्यवस्था। औद्योगिक विवाद विधान के अन्तर्गत मालिक-मजदूर समितियाँ, श्रम तथा सुलह अधिकारी, औद्योगिक न्यायालय तथा श्रम न्यायालय, औद्योगिक अभिनरण तथा राष्ट्रीय अधिकरण आदि की व्यवस्था है। केन्द्रीय क्षेत्र के सस्थानों के लिये एक मुख्य श्रम आयुक्त की नियुक्ति की गई है जिसका कार्य औद्योगिक सम्बन्धों को भी देखना है। इसकी सहायता के लिये क्षेत्रीय श्रम आयुक्त, सहायक श्रम आयुक्त और श्रम-निरीक्षक हैं। औद्योगिक विवादों के विवाचन के लिये श्रम न्यायालय, औद्योगिक अधिकरण तथा राष्ट्रीय न्यायालय स्थापित किये गये हैं जिनका अपना अधिकार क्षेत्र है। घनवादा में एक केन्द्रीय श्रम न्यायालय के अलावा बम्बई, घनवादा, कलकत्ता और दिल्ली में चार औद्योगिक अधिकरण हैं। देहली में भी एक औद्योगिक अधिकरण देहली प्रशासन के अन्तर्गत बना दिया गया है जिसका उपयोग केन्द्रीय सरकार भी कर लेती है। राज्य सरकारों ने भी सुलह के लिये व्यवस्था की है जिसके अधिकांश श्रम आयुक्त होते हैं। राज्यों में भी अधिकरण और श्रम न्यायालय स्थापित हो गये हैं जो केन्द्रीय क्षेत्र में विवादों के विवाचन के लिये आवश्यकता के समय तदर्थ अधिकरण के रूप में भी कार्य करते हैं। जब भी आवश्यक होता है, तभी राष्ट्रीय अधिकरण भी स्थापित किये जाते हैं। उत्तर प्रदेश में सरकारी औद्योगिक सस्थानों के लिए तथा महकमारी मछो व बैंक के लिए एक स्थायी सुलह बोर्ड तथा मालिक-मजदूर परिषदों की स्थापना की गई है। इस प्रकार हम देखते हैं कि देश में औद्योगिक विवादों को सुलझाने तथा उनकी रोकथाम के लिए एक व्यापक व्यवस्था की गई है।

### कार्यान्वित व्यवस्था (Implementation Machinery)

श्रम सम्बन्धी विवाचन नियम, समझौते तथा विधान को लागू न करने या लागू करने में देर के कारण मदा शिकायतें आती रहती हैं तथा इस कारण औद्योगिक विवाद भी हो जाते हैं। इन सबका लागू न करना एक बंध अपराध तो है और इसके लिये दण्ड की व्यवस्था भी है, परन्तु अनुभव से यह पता चलता है कि इसमें तत्ताव और कटुता कम नहीं होती और दण्ड आदि से औद्योगिक सम्बन्ध अच्छे नहीं बनते। इसलिये स्थायी श्रम समिति ने इस समस्या पर अक्टूबर १९५७ में अपने १८वें अधिवेशन में विचार किया। इसकी सिफारिशों के आधार पर केन्द्र और राज्यों में इस बात की विशेष व्यवस्था कर दी गई है कि श्रम सम्बन्धी विवाचन निष्पत्ति, समझौते आदि और अनुशासन संहिता उचित प्रकार से कार्यान्वित हों। इसका प्रारम्भ जनवरी १९५८ में हुआ जबकि केन्द्रीय श्रम व रोजगार मन्त्रालय में एक कार्यान्वित विभाग (Implementation Cell) खोला गया। शीघ्र ही इसके कार्यों का विस्तार हो गया और एक केन्द्रीय मूल्यांकन तथा कार्यान्वित विभाग (Central Evaluation and Implementation Division) की स्थापना की गई। जून १९५८ में एक त्रिदलीय केन्द्रीय कार्यान्वित समिति भी

बनाई गई जिसके अध्यक्ष केन्द्रीय थम मन्त्री है जिसमें केन्द्रीय मालिकों तथा कर्म-चारियों के संगठन के ४ प्रतिनिधि हैं। सब राज्य सरकारों ने भी अब अपने थम-विभागों में कार्यान्वित इकाइयाँ खोली हैं। जम्मू व कश्मीर को छोड़ कर, सभी राज्यों में त्रिदलीय कार्यान्वित समितियाँ स्थापित कर दी गई हैं। केन्द्रीय प्रभाग राज्यों की कार्यान्वित व्यवस्था में समन्वय स्थापित करता है तथा नीति में समानता लाता है। राज्यों के कार्यान्वित अधिकारियों की समय-समय पर बैठकें होती रहती हैं। चार राज्यों (आन्ध्र, असम, पंजाब और राजस्थान) में स्थानीय/क्षेत्रीय कार्यान्वित समितियाँ भी कार्य कर रही हैं।

केन्द्रीय मूल्यांकन तथा कार्यान्वित प्रभाग के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं—

(१) यह देखना कि अनुशासन संहिता, आचरण संहिता, थम सम्बन्धी विधान, विवाचन निर्णय, समझौते आदि उचित प्रकार से लागू हो रहे हैं ताकि औद्योगिक विवादों के मुख्य कारणों की आरम्भ में ही रोकथाम की जा सके; (२) औद्योगिक विवादों की रोकथाम के लिये कुछ प्रारम्भिक पग उठाना ताकि ऐसे विवाद हानि-कारक न हो जायें और बहुत दिनों तक न चलते रहे; (३) कुछ मुख्य हड़तालों, तालाबन्दियों और विवादों का मूल्यांकन करना ताकि यह जाना जा सके कि उनका उत्तरदायित्व किस पर है; (४) यह प्रभाग थम सम्बन्धी विधान, विवाचन निर्णय, नीति तथा अन्य निर्णयों का भी मूल्यांकन करता है और इस बात को देखता है कि जिस उद्देश्य से यह सब बनाये गये हैं वह उद्देश्य पूरे हो रहे हैं या नहीं तथा उनमें और क्या सुधार किये जा सकते हैं।

कार्यान्वित प्रभाग और समितियाँ कई विवादों में न्यायालयों से बाहर ही समझौता करने में सफल हुई हैं। केन्द्रीय मूल्यांकन तथा कार्यान्वित प्रभाग ने समय-समय पर अनेक मूल्यांकन सम्बन्धी अध्ययन किये हैं। थमिकों और मालिकों के केन्द्रीय संगठनों ने एक छानबीन समिति (Screening Committee) की स्थापना की है, जो प्रत्येक मामले की न्यायालयों में अपील होने से पहले छानबीन करती है। कई मामलों में इन्होंने अपने सदस्यों को अपील करने से समझा-बुझा कर रोक दिया है। इसी प्रकार, अधिकरणों के निर्णय के विरुद्ध सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा जो अपीलें दायर की जाती हैं उनकी छानबीन के लिए एक कार्य-विधि निर्धारित की गई है।

१९५० का थम-सम्बन्ध विधेयक

(The Labour Relations Bill, 1950)

उल्लिखित अधिनियमों से जो अनुभव हुआ उसको देखते हुये सरकार ने औद्योगिक विवादों सम्बन्धी विधान में महत्वपूर्ण परिवर्तन करने के विषय में गंभीरतापूर्वक विचार किया और इसके परिणामस्वरूप १९५० का थम सम्बन्ध विधेयक संसद् में प्रस्तुत किया गया। इस थम सम्बन्ध विधेयक ने नये उपायों का मार्ग प्रशस्त किया और विवादों को सुलझाने के लिये आन्तरिक एवं बाह्य व्यवस्था

नवर्षों पर आपसी समझौता करना था। आयोग अपीलीय अधिकरण के पक्ष में नहीं था। उसके अनुसार औद्योगिक न्यायालयों या अधिकरणों के निर्णय के विरुद्ध कोई अपील नहीं होनी चाहिये भिन्न उन विशेष मामलों के जिनमें निर्णय विपरीत (Perverse) तथा स्वाभाविक न्याय के विरुद्ध मालूम हो। परन्तु आयोग किसी ऐसी व्यवस्था के विरुद्ध नहीं था जिससे कुछ विशेष विवादों को निपटाने में न बिलम्ब हो और न अधिक व्यय हो। औद्योगिक संघर्षों को सुलझाने के लिये जो भी व्यवस्था की जाये वह निम्नलिखित पाँच सिद्धान्तों पर आधारित होनी चाहिये— (क) वैधानिक विधियों और कार्यवाही की औपचारिकता (technicalities) जितनी भी कम हो सके, कम कर देनी चाहिए। (ख) प्रत्येक मामले की प्रकृति और महत्व के अनुसार अन्तिम और सीधा निपटारा होना चाहिये। (ग) न्यायालयों या अधिकरणों में केवल प्रशिक्षण पाये हुए विशेषज्ञों की नियुक्ति होनी चाहिये। (घ) असाधारण मामलों को छोड़कर इन न्यायालयों के विरुद्ध अपील कम कर देनी चाहिये। (ङ) पच फंसले को शीघ्र से शीघ्र लागू करने की व्यवस्था होनी चाहिये।

आयोग ने एकरूपता को लागू के लिये और अधिकरणों के मार्ग-दर्शन के लिये आपसी सम्बन्धों को नियमित करने वाले कुछ आदर्श नियमों की स्थापना की सफाई भी की थी। सरकार, श्रमिक और मालिक की त्रिदलीय प्रतिनिधि समितियों द्वारा इस प्रकार के आदर्श नियम बनाने की व्यवस्था थी और किसी मतभेद होने की व्यवस्था में सरकार को विशेषज्ञों के परामर्श पर निर्णय लेकर इस निर्णय को न्यायालयों या अधिकरणों पर लागू करने का सुभाव था।

द्वितीय पञ्चवर्षीय आयोजना में आयोग ने संकेत किया है कि औद्योगिक सम्बन्धों का मुख्य उद्देश्य औद्योगिक शान्ति स्थापित करना होना चाहिए जिनके लिये पारस्परिक वार्ता, समझौता और ऐच्छिक पच-फंसले का उपयोग किया जा सकता है और दुस्मान्य या हठी (intractable) मामलों में श्रमिकों पच-फंसले का प्रयोग भी किया जा सकता है। औद्योगिक सम्बन्धों में अगर वाम एक जाता है तो हम बात का प्रभावश्यक प्रचार हो जाता है। इसके प्रतिरोध की आवश्यकता है। इन प्रतिरोध के लिये ऐसे उद्योग-धन्यों में, जिनमें बहुत समय से शान्तिपूर्वक काम करने की परम्परा पड़ी हुई है, उन लोगों के अध्ययन की आवश्यकता है जिनके कारण औद्योगिक शान्ति या एकता आ जाती है। आयोग ने औद्योगिक शान्ति स्थापित करने की दृष्टि से श्रेष्ठ-धाम के साधनों को अधिक महत्त्व प्रदान किया है। इसने यह भी सुझाव दिया है कि विवाद-निर्णय तथा सम्झौतों आदि को न मानने और लागू न करने की अवस्था में कठोर दण्ड की व्यवस्था की जाए। उत्पन्न की व्यवस्था में निर्णय को लागू करने का उत्तरदायित्व जिनो उपयुक्त अधिकरण को होना चाहिए जिस पर दोनों पक्षों की भीख पड़ने हो। यह सुझाव दिया गया है कि केन्द्रीय राज्यों और निजी संस्थानों में नहीं स्वयं पर एव स्थायी

संयुक्त परामर्श-दात्री व्यवस्था होनी चाहिये। संस्थानी में इस उद्देश्य से मालिक-मजदूर समितियाँ कार्य कर सकती हैं और उनके प्रभावपूर्ण कार्य करने के लिये उनके उत्तरदायित्वों तथा श्रमिक सघों के उत्तरदायित्वों के बीच सीमा स्पष्ट कर देनी चाहिये। संयुक्त परामर्शदात्री बोर्ड का भी पूर्णरूप से उपयोग किया जाना चाहिये। आयोग ने श्रम और प्रबन्ध में अधिक सहयोग को बहुत महत्व प्रदान किया है जो कि प्रबन्ध परिषदों के द्वारा प्राप्त हो सकता है जिसमें प्रबन्धकों, तकनीकी विशेषज्ञों एवं श्रमिकों के प्रतिनिधि हों। इस प्रकार की परिषदों की संस्थाओं से सम्बन्धित सभी मामलों पर विचार-विमर्श करना चाहिये, केवल उन मामलों को छोड़कर जो सामूहिक सौदाकारी के अन्तर्गत आते हैं।

तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में इस बात पर बल दिया गया है कि प्रत्येक उपयुक्त स्तर पर समय से कार्यवाही करके औद्योगिक अशांति की रोकथाम करनी चाहिये। तृतीय आयोजना काल में औद्योगिक सम्बन्धों के विकास के लिये जो कार्य किये जायेंगे उनका आधार उस नींव पर होगा जो अनुशासन संहिता के लागू होने से पड़ चुकी है। 'इस अनुशासन संहिता की रिपोर्ट में प्रशंसा की गई है और कहा गया है कि पिछले तीन वर्षों को देखते हुये इस संहिता का कार्य सफल रहा है और इसे आजमाया जा चुका है। सभी मालिकों और श्रमिकों को अनुशासन संहिता के अन्तर्गत अपने-अपने उत्तरदायित्वों को पूरा रूप से समझना चाहिये तथा औद्योगिक सम्बन्धों के दिन-प्रतिदिन के संचालन में इस संहिता को एक जीवित शक्ति बनाना है। संहिता को लागू करने के लिये जो नियम और आधार बनाये गये हैं और इसके पीछे जो शक्ति है, उन्हें दृढ़ करना है। ऐच्छिक विवाचन के सिद्धान्त को अधिक से अधिक लागू करने के लिये मार्ग निकाल जाने चाहिये। प्रादेशिक तथा उद्योग स्तर पर विवाचकों की नामिकायें (Panels) बनाने के लिये सरकार की अग्रिम पय उठाते चाहिये। योजना में आगे कहा गया कि "यह भी आवश्यक है कि कारखानों में मालिक-मजदूर समितियों का शक्तिवाली बनाया जाए ताकि वे श्रम सम्बन्धी मामलों के प्रजातान्त्रिक प्रशासन का सक्रिय अभिकरण बन जायें। मालिक-मजदूर समितियों का श्रमिक सघों से भेद करना आवश्यक है और यदि उनके कार्यों का स्पष्ट रूप से सीमांकन न कर दिया जायगा तो उनके सफलतापूर्वक कार्य करने में एक बड़ी रुकावट दूर हो जायगी। संयुक्त प्रबन्ध परिषद् योजना को धीरे-धीरे नये उद्योगों और औद्योगिक इकाइयों पर लागू किया जाये ताकि वह औद्योगिक व्यवस्था का एक सामान्य अंग बन जाय। श्रमिक के प्रबन्ध में भाग लेने की योजना का जैसे-जैसे विकास होगा वैसे ही यह योजना निजी क्षेत्र को समाज के समाजवादी ढाँचे में ढालने के लिये बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध होगी।"

चौथी पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा में औद्योगिक विवाद अधिनियम का उल्लेख किया गया है जिसमें कि सुलह, न्याय-निर्णय (adjudication) और ऐच्छिक पंच निर्णय (voluntary arbitration) द्वारा विवादों को सुलझाने के

व्यवस्था है। “यद्यपि विधान के उपबन्ध (provisions) अन्तिम प्रश्न के रूप में अपनाये जा सकते हैं”, किन्तु आयोजना में कहा गया है, “यह स्वीकार किया जाता है कि मालिकों व मजदूरों के बीच अधिक अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने के लिये सामूहिक सौदाकारी पर अधिक जोर दिया जाना चाहिये और श्रमिक संघ आन्दोलन को मजबूत बनाया जाना चाहिये। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये काफी मात्रा में ऐच्छिक पक्ष निर्णय का माध्यम लिया जा सकता है।” आयोजना में आगे बताया गया है कि “इस बात पर व्यापक सहमति है कि सुलह (conciliation), न्याय-निर्णय तथा ऐच्छिक पक्ष निर्णय की जो वर्तमान व्यवस्था है उसको और अधिक सक्षमता दी बनाने की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में यह मञ्छा होगा कि श्रम-न्यायालयों को कुछ अधिकार दे दिये जायें जिससे कि वे मजदूरों को वे धनराशियाँ वसूल करवा सकें जिनको कि वे विभिन्न पक्ष-कैसलों तथा समझौतों के अन्तर्गत पाने के अधिकारी वे।” आयोजना में इस बात की आवश्यकता पर भी जोर दिया गया है कि अनुशासन संहिता के पूर्ण परिपालन के सम्बन्ध में आवश्यक होने के लिये और पग उठाये जायें क्योंकि इस संहिता से औद्योगिक सम्बन्ध अच्छे बनाये रखने की दिशा में ठीक प्रगति हुई है, सभी योग्य इकाइयों में मालिक-मजदूर समितियों की स्थापना को प्रोत्साहन मिला है और मयुक्त प्रत्यक्ष परिपक्षों को औद्योगिक सम्बन्धों के ढाँचे में एक महत्वपूर्ण कड़ी के रूप में धार्य करने में सफलता मिली है।

यह सब सुभाव बहुत लाभदायक है। परन्तु सुभावों को आयोजना नहीं कहा जा सकता। आवश्यकता तो इस बात की है कि इन सुभावों को कार्य स्तर में परिणत किया जाय अन्यथा कोरी आशाओं से कुछ प्राप्ति नहीं हो सकेगी।

### त्रिदलीय श्रम व्यवस्था (Tripartite Labour Machinery)

सरकार की श्रम नीति को निर्धारित करने, श्रम सम्बन्धी आदर्श नियम तथा स्तर निश्चित करने तथा मालिकों एवं श्रमिकों से सम्बन्धित अन्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करने के लिये त्रिदलीय व्यवस्था की महत्ता को अब सभी देशों में स्वीकार कर लिया गया है। वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सभ्यता का पूरा ढाँचा इस त्रिदलीय विचार-विमर्श के सिद्धान्त पर ही आधारित है। परन्तु भारत में द्वितीय महायुद्ध से पहले श्रमिकों को सलाहकार के रूप में मान्यता प्रदान नहीं की गई थी। युद्ध के कारण अधिक उत्पादन और अन्य आवश्यकताओं की जरूरत से सरकार को इस बात के लिये मजबूर होना पड़ा कि श्रमिकों का सहयोग प्राप्त करें। श्रमिकों को १९४२ के भारतीय श्रम सम्मेलन में स्थान दिया गया। उसके पश्चात् सरकार ने शनैः शनैः एक त्रिदलीय श्रम व्यवस्था का न केवल विकास दिया है बल्कि उसे पूर्ण भी किया है। यह अब नई सलाहकार संस्था बन गई है। इसका एक रूप भारतीय श्रम सम्मेलन है, जिसकी साधारणतया त्रिदलीय श्रम सम्मेलन भी कहा जाता है। इसको पहले परिपूर्ण (Penary) श्रम सम्मेलन

कहते थे । इस श्रम सम्मेलन में जो कि वर्ष में एक बार होता है श्रम से सम्बन्धित सभी पक्षों, अर्थात् केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों तथा मालिकों और श्रमिकों के सघों को प्रतिनिधित्व दिया जाता है । सम्मेलन का २२वाँ अधिवेशन २६-३० जुलाई १९६४ को बंगलोर में, २३वाँ अधिवेशन ३०-३१ अक्टूबर १९६५ में नई दिल्ली में और २४वाँ अधिवेशन भी २६-३० जुलाई १९६६ को नई दिल्ली में ही हुआ था । सम्मेलन ने स्थायी श्रम समितियाँ तथा औद्योगिक समितियाँ स्थापित की है जिनकी सभायें साधारणतया होती रहती है । महत्वपूर्ण औद्योगिक समितियाँ सीमेंट व जूट उद्योगों में, कोयला तथा अन्य खादों में चाय बागानों में चमड़ा कमाने तथा चमड़े की वस्तुएँ बनाने के कारखानों में, सड़क परिवहन में, रसायन तथा इजी-नियरिंग उद्योगों में तथा भवन एवं निर्माण पर स्थापित हैं । यह सम्मेलन अब ऐसी संस्था बन गई है जिसकी सभाओं में विधान सभा में आने से पूर्व श्रम कानून के लिए सुझावों तथा श्रम-नीति और श्रम प्रशासन से सम्बन्धित विषयों पर विचार-विमर्श किया जाता है । इस प्रकार विधान सभा में श्रम कानूनों के पास होने में सरलता हो जाती है क्योंकि प्रस्ताव की अन्तिम रूपरेखा तैयार करने से पूर्व मतभेद व सभी पहलुओं पर विचार-विनिमय हो जाता है, और सभी पक्षों को अपना अपना दृष्टिकोण रखने का अवसर मिल जाता है । श्रम मन्त्रियों का सम्मेलन भी इस व्यवस्था में सम्बन्धित है यद्यपि यह त्रिदलीय नहीं है । सरकारी उद्यमों व प्रधान भी सम्मेलनों में मिलते हैं । केन्द्र तथा राज्य ॥ त्रिदलीय सलाहकार समितियाँ भी स्थापित की गई हैं तथा समझौता व्यवस्था के लिए एक केन्द्रीय सलाहकार समिति की भी स्थापना की गई है । सन् १९४७ में एक केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय परिषद् की स्थापना की गई जिसमें उचित मजदूरी तथा लाभ विभाजन पर विचार के लिए विशेषज्ञों की दो समितियाँ नियुक्त की गई । सन् १९५१ में मालिकों और श्रमिकों के बीच सुलह कराने के लिए एक समुन्नत उद्योग और श्रमिक सलाहकार वाड स्थापित किया गया । सन् १९५४ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के प्रस्ताव तथा सिफारिशों की जाँच करने के लिये तीन मंडलों की एक त्रिदलीय समिति बनाई गई । आयोजना आयोग व भी श्रम नीति पर परामर्श के लिए श्रम विशेषज्ञों की एक समिति बनाई है । अन्य कई समितियाँ और बोर्ड भी स्थापित किये गये हैं । उदाहरणतया मूल्यांकन तथा कार्यान्विति समिति, मजदूरी पर छानवीन दल, श्रम अनुसंधान पर केन्द्रीय समिति, रोजगार पर केन्द्रीय समिति, मजदूरी मण्डल, औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव पर त्रिदलीय स्थायी समिति आदि-आदि । केन्द्र तथा राज्यों में कई त्रिदलीय सम्मेलनों तथा समितियों की अनेक बैठकें हुई हैं जिनमें महत्वपूर्ण विषयों पर विचार-विमर्श हुआ है । इससे मालिकों, सरकार और श्रमिकों को एक दूसरे के दृष्टिकोण को समझने में बहुत सहायता मिली है । इसके अतिरिक्त, विशेष मसलों के लिए भी आयोगों तथा समितियों की नियुक्ति की जाती है, जैसे कि धोनास आयोग की नियुक्ति । उत्तर-प्रदेश में श्रमिकों के कल्याण के लिये राज्य त्रिदलीय श्रम सम्मेलन, कानपुर त्रिदलीय

श्रम सम्मेलन, स्थायी श्रम समिति, नपडा, मज और चीनी उद्योग पर त्रिदलीय श्रम समितियाँ तथा श्रमिकों के कल्याण के लिये अनेक सलाहकार समितियाँ हैं। मराठ ने भी एक स्थायी श्रम समिति स्थापित की है।

### औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव (Industrial Truce Resolution)

यहाँ औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव का भी उल्लेख कर देना उचित होगा। यह प्रस्ताव दिसम्बर १९८७ में सरकार, मालिकों और श्रमिकों के एक त्रिदलीय सम्मेलन द्वारा पारित हुआ था। इसका कारण यह था कि १९४७ में बहुत अधिक सत्यामे हड़तालें हुई थी जिनसे उत्पादन बहुत गिर गया था और चारों ओर 'उत्पादन करो अथवा विनाश होगा' की ही पुकार थी। देश की अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ बनाये रखने के लिये उत्पादन बढ़ाने के हेतु इस प्रस्ताव में मालिकों और श्रमिकों में सहयोग और मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों की आवश्यकता पर दल दिया गया था। इस प्रस्ताव में मालिकों और श्रमिकों से इस बात का अनुरोध किया गया था कि वह इस बात के लिये सहमत हो जायें कि तीन वर्ष तक औद्योगिक शान्ति बनाये रखेंगे और हड़ताल, ताताबन्दी तथा कार्यमन्दन युक्तियों जैसे साधनों को न अपनायेंगे। मालिकों को उद्योग में श्रम की सहता और श्रमिकों के लिये उचित मजदूरी और अच्छी कार्य की दशाओं की आवश्यकता को स्वीकार करना था। श्रमिकों को भी राष्ट्रीय माग में वृद्धि करने के लिये अपने कर्तव्यों को समझना था जिसके बिना उनके रहन-सहन के स्तर में स्वामी उन्नति नहीं हो सकती थी। प्रस्ताव में यह भी कहा गया था कि विवादों को सुलझाने में मालिकों और श्रमिकों दोनों का ही दृष्टिकोण यह होना चाहिये कि उत्पादन में किसी प्रकार की बाधा डाले बिना पारस्परिक वार्तालाप से मामला सुलझा ले। अभ्येक्षताओं के हित के लिये यह सुझाव था कि उद्योगों के अत्यधिक लाभ को कर लगाकर और अन्य साधनों से रोका जाय। अन्य सुझाव प्रस्ताव में यह थे कि श्रमिकों को उचित मजदूरी मिलने का प्रवन्ध होना चाहिये। प्रत्येक औद्योगिक संस्थान में अनुकरण (Maintenance) और विस्तार के लिये उचित धन आरक्षित करने का पश्चान् दम बात की भी व्यवस्था होनी चाहिये कि श्रमिकों को उचित मजदूरी मिले और सभी हुई पूँजी पर भी उचित लाभ हो।

सम्मेलन ने इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये निम्नलिखित रायनों की सिफारिश की—(क) शान्तिपूर्ण उपायों से विवादों को सुलझाने की व्यवस्था का पूर्ण उपयोग किया जाना चाहिये और जहाँ ऐसी व्यवस्था न हो वहाँ पर तुरन्त ही ऐसी व्यवस्था हो जानी चाहिये। (ख) केन्द्रीय, क्षेत्रीय व उत्पादन इकाई समितियाँ बनाकर श्रमिकों को औद्योगिक उत्पादन के सभी मामलों पर सम्मिलित किया जाना चाहिये। (ग) प्रत्येक औद्योगिक संस्थान में दैनिक-प्रतिदिन के विवादों को सुलझाने के लिये प्रवन्धकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की मालिक मजदूर



समितियां बनाई जानी चाहिये। (घ) श्रमिकों के जीवन स्तर को सुधारन के लिये औद्योगिक श्रमिकों के आवास पर तत्काल ध्यान देना चाहिये और आवास की लागत सरकार मालिकों और श्रमिकों तीनों के ही द्वारा दी जानी चाहिये, परन्तु श्रमिकों का भाग केवल उचित किराये के रूप में होना चाहिये।

औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव को लागू कराने के लिए उठाये गये पग

अप्रैल १९४८ में भारत सरकार ने अपनी औद्योगिक नीति का धारणा में इस प्रस्ताव का स्वीकार किया और इस हेतु एक विशेष अधिकारी की नियुक्ति भी की। यह भी निश्चय किया गया कि प्रत्येक मुख्य उद्योग के लिये एक केन्द्रीय सत्राहकार परिषद् तथा अनक समितियों की स्थापना की जाये। विशेष प्रश्नों पर विचार करने के लिये उप समितियों की भी नियुक्ति की जाये। अप्रैल १९४८ में हुए भारतीय श्रम सम्मेलन ने १९वें अधिवेशन में मालिकों और श्रमिकों ने भी प्रस्ताव का स्वीकृत कर लिया। केवल अखिल भारतीय श्रमिक संघ कांग्रेस ने ही इसको स्वीकार करने में कुछ शर्तें रखी। विभिन्न राज्य सरकारों ने इस प्रस्ताव को कार्यान्वित करने के लिये प्रयत्न किये और मानिक मजदूर व उत्पादन समितियों श्रम अधिकरणों विवादों और श्रम सत्राहकार परिषदों आदि की नियुक्ति की। कुछ राज्यों ने औद्योगिक विवादों के निपटारे के लिये कुछ अलग से अपन अधिनियम बनाये जिनका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। इस प्रस्ताव के परिणामस्वरूप ही उचित मजदूरी पूँजी पर उचित लाभ लाभ विभाजन की मांगनाओं आदि पर विचार करने के लिये विशेषण समितियों की नियुक्ति की गई। ससद् में एक उचित मजदूरी विधेयक भी प्रस्तुत किया गया था परन्तु लाभ विभाजन के लिये अभी तक कोई पग नहीं उठाया गया है। आवास व्यवस्था की दृष्टि से सरकार ने विभिन्न योजनायें कार्यान्वित की हैं।<sup>13</sup> विवादों को रोक्ने और उनके निपटारे के लिये सरकार ने प्रयत्नों की विवेचना ऊपर की जा चुकी है। विभिन्न राज्यों में बहुत से उद्योगों के लिये मजदूरी बोर्डों की स्थापना हो चुकी है।

इसमें सन्देह नहीं है कि औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव से एक स्वस्थ वातावरण उत्पन्न हो गया और औद्योगिक विवादों की समस्या में भी कुछ कमी दिखाई दी। इसने देश के हित के लिये औद्योगिक शान्ति की आवश्यकता पर ज़ोर दिया। परन्तु आँकड़ों को देखने से स्पष्ट है कि विवादों में कोई प्रगतिशील कमी नहीं हुई। यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि चाहे परिस्थितियाँ कौसी भी बर्तन क्यों न हों, जब तक राष्ट्र की सुरक्षा को ही खतरा न हो तब तक मानव के मूल्य पर उत्पादन में वृद्धि करना अव्यावहारिक है। इस प्रकार से उद्योग में शान्ति स्थापित करने में पूँजीपतियों की स्थिति दृढ़ होती है और श्रमिकों का और अधिक शोषण होता है। अतः व्यावहारिक रूप में औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव अधिक प्रभावशाली सिद्ध नहीं हुआ। ईस्टन इकोनोमिस्ट ने लिखा था

कि यदि धर्मिक कारखाने में आने पर निरीक्षक की आँखों में वैसे ही पहले की सी भयानकता देखता है और घर लौटने पर वही गन्दगी व निर्धनता प्रादि दृष्टि-गोचर होती है और जब वह इस बात का अनुभव करता है कि उसके पैसे की कय-शक्ति दिन-प्रतिदिन कम होती जा रही है तो वह इस बात की कोई परवाह नहीं करेगा कि उसकी ओर से किसी ने किसी सन्धि पर हस्ताक्षर किये हैं या नहीं। अतः उद्योग में शान्ति स्थापित करने के लिये इस प्रकार के प्रस्तावों में प्राप्ता व्यवहार करने के स्थान पर औद्योगिक विवादों को उत्पन्न करने वाले कारणों का समाधान और उनके निपटारे और रोकने के सुरक्षात्मक साधन अपनाने जाने की अधिक आवश्यकता है।

फिर भी सकटकालीन अवस्था में, जैसा कि चीनी आक्रमण के बाद हमारे देश में स्थिति उत्पन्न हो गई है, ऐसे विराम सन्धि प्रस्तावों का बहुत अधिक महत्व है। ऐसे समय में यह प्रत्येक व्यक्ति और दल का कर्तव्य हो जाता है कि वे अपने सब मतभेदों को भूल जायें, बलिदान देने को तैयार रहें और हर सम्भव प्रयास से देश की सुरक्षा के लिये कार्य करें। इन उद्देश्य से ३ नवम्बर १९६२ को सभी केन्द्रीय मालिकों और धर्मिकों के प्रतिनिधियों की संयुक्त सभा ने यह सकलप किया कि अधिकतम उत्पादन करने के लिये भरसक प्रयत्न किया जायेगा और देश के सुरक्षा प्रयत्नों को हर सम्भव प्रयासों द्वारा बढ़ाने में प्रबन्धकों और धर्मिकों का पूर्ण सहयोग होगा। सभी ने देश के प्रति अपनी वफावागी और भक्ति की पुनः पुष्टि की। इसके लिये औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव सर्वसम्मति से स्वीकृत हुआ। इसके अन्तर्गत प्रबन्धकों और धर्मिकों ने यह भावना व्यक्त की है कि देश की सुरक्षा के हेतु और उपरोक्त उद्देश्य की पूर्ति के लिये उपयुक्त वातावरण पैदा करेंगे और आपसी सहयोग बढ़ायेगे, उत्पादन को रोकना या कम नहीं किया जायेगा, अधिक कार्य के घण्टे और पारियों में काम किया जायेगा। कीमती को स्थिर रखने के प्रयत्न किये जायेंगे और राष्ट्रीय सुरक्षा कोष में अधिक दक्षत करके अनुदान दिया जायेगा (प्रस्ताव का पूरा वर्णन परिशिष्ट 'ग' में देखिए)।

## मुलह तथा विवाचन पर टिप्पणी

समझौता, विवाचन और मध्यस्थता

(Conciliation, Arbitration and Mediation)

औद्योगिक विवादों को शान्तिपूर्ण ढंग से सुलझाने के मुलह तथा विवाचन-दो मान्यता-प्राप्त साधन हैं। मुलह व्यवस्था वह विधि है जिसमें धर्मिकों और मालिकों के प्रतिनिधि तीसरे व्यक्ति या व्यक्तियों के समक्ष इस हेतु लाये जाते हैं कि उनको बिना किसी बाहरी व्यक्ति के हस्तक्षेप के पारस्परिक वातावरण द्वारा समझौता कराने के लिए प्रेरित किया जा सके। दूसरा साधन मध्यस्थता है। मध्यस्थता में किसी बाहरी व्यक्ति को उस समय हस्तक्षेप करना पड़ता है जबकि साधारण मुलह बोर्ड द्वारा वातावरण के प्रयत्न असफल होने लगते हैं। मध्यस्थ

कोई व्यक्ति या व्यक्तित्व अधिकारी या बोर्ड भी हो सकता है। सुलह तथा मध्यस्थता के यह साधन इस बात का प्रयत्न करते हैं कि सम्बन्धित पक्ष आपस में मिलकर पारस्परिक वार्तालाप और वाद विवाद द्वारा अपने मतभेदों का शान्तिपूर्वक निपटारा कर लें। विवाचन इस बात का साधन है कि किसी भी विवादपूर्ण विषय पर एक तीसरे पक्ष द्वारा एक निश्चित निर्णय या विवाचन प्राप्त कर लिया जाये। इस प्रकार विवाचन व्यवस्था में खलग से एक प्राधिकारी होता है जो कुछ निश्चित नियमों के आधार पर औद्योगिक विवादों पर अपना निर्णय देता है। विवाचन विभिन्न पक्षों को पारस्परिक सहमति में होना है। जब सरकार किसी मामले को श्रम न्यायालय अथवा औद्योगिक अधिकरण को सौंपने का निश्चय करती है तो उसे न्याय-निर्णय (adjudication) कहा जाता है। इस प्रकार अनिवार्य विवाचन को ही न्याय-निर्णय का नाम दिया जाता है।

सुलह और विवाचन की यह दोनों विधियाँ ऐच्छिक या अनिवार्य दोनों ही हो सकती हैं। यदि राज्य कुछ विशेष प्रकार के विवादों को अनिवार्य रूप से सुलह या विवाचन को सौंपने के लिये नियम बना दे तो यह विधियाँ अनिवार्य हो जाती हैं। यह साधन ऐच्छिक इस दृष्टि से होते हैं कि सरकार विवादों को सुलह या विवाचन को प्रस्तुत करने के लिये केवल सुविधाएँ प्रदान कर देती है। सरकार कार्य को सम्पन्न कराने के लिये उपयुक्त मशीनरी की स्थापना करती है तथा सामान्य दण्डा उत्पन्न करती है। इस प्रकार की व्यवस्था स्थायी, तदर्थ (ad hoc), साधारण या विशिष्ट सस्था द्वारा हो सकती है। परन्तु इस बात का ध्यान रखना चाहिये कि केवल तबनीकी बातों पर ही ध्यान न दिया जाये क्योंकि औद्योगिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय वार्तालाप में किसी व्यवस्था का होना इतना महत्वपूर्ण नहीं होता जितना दूसरों के लिये शुभ भावनाओं और पारस्परिक विश्वास का प्रभाव होता है। फिर भी इस बात का कुछ तो असर पड़ता ही है कि किस प्रकार की व्यवस्था की गई है और कभी-कभी तो मालिकों और श्रमिकों में एक दूसरे के प्रति जो दृष्टिकोण होता है उस पर प्रभाव डालकर, और प्रत्यक्ष रूप से भी, दस व्यवस्था का महत्व अधिक हो जाता है। इस कारण औद्योगिक शान्ति को बनाये रखने के लिये जो व्यवस्था की जाये उसके लिये जो भी समस्याएँ सामने आती हैं उनका अध्ययन महत्वपूर्ण है।<sup>14</sup>

भारतवर्ष में औद्योगिक विवाद निरन्तर तीव्र गति से बढ़ते जा रहे हैं। उनका जल्दी जल्दी होना और उनसे घोर औद्योगिक और सामाजिक अव्यवस्था फैलना ऐसी बातें हैं जो चिन्ता का विषय बन जाती हैं। किसी विवाद-विशेष के दृष्टिकोण से हड़ताल अथवा तात्कालिकी का समर्थन चाहे किया जा सकता हो, परन्तु विस्तृत सामाजिक दृष्टिकोण से इच्छित परिवर्तन लाने के लिये यह हानि-कारक साधन है। काम रुक जाने से कई गम्भीर परिणाम निकलते हैं। उत्पादन

और अर्थव्यवस्था दोनों पर बुरा प्रभाव पड़ता है। श्रमिकों का रोजगार और पजदूरी छिन जाती है। मालिकों को लाभ नहीं मिलता और उपभोक्ताओं को वस्तुएं और सेवाएँ नहीं मिलती। यदि मूल उद्योगों में कार्य रुक जाता है तो उसके उत्पादन पर निर्भर रहने वाले उद्योगों पर प्रभाव पड़ता है और समस्त अर्थ-व्यवस्था अस्त-व्यस्त हो जाती है। कई ऐसे व्यक्ति जो फँट्टी चालू होने पर छोटे-मोटे काम करके अपना गुजारा करते हैं, उनको काम बन्द हो जाने पर बहुत हानि पहुँचती है। पण्डित नेहरू ने एक बार कहा था कि "हड़ताल एक ऐसा हथियार है जिसको छुराकर ध्यान में ही रखना चाहिये और उसको बिना सोचे-समझे और अंधा-गुन्ध तरीके से कभी भी इस्तेमाल नहीं करना चाहिये क्योंकि ऐसा करने से राष्ट्र की उन्नति में बाधा पड़ेगी।" अतः कोई भी प्रगतिशील नीति हो, उसका उद्देश्य यह होना चाहिये कि इस प्रकार के औद्योगिक विवादों को कम किया जाये। अतः हड़ताली और तालाबन्दी को रोकने और विवादों के निपटारे के साधनों की प्रत्यन्त आवश्यकता है।

मुलह तथा विवाचन में मूल उद्देश्य यह होता है कि एक ऐसी व्यवस्था कर दी जाये जो काम रोकने के विकल्प (Alternative) में हो और जिनसे सम्बन्धित पक्षों के हितों के लिये जो सामूहिक विवाद हो जाते हैं उनका निपटारा किया जा सके—विरोधकर ऐसे विवादों का निपटारा हो सके जो आर्थिक विषयों पर मतभेद उत्पन्न कर देते हैं। ऐसे विषय मजदूरी, काम के घण्टे और रोजगार की व्यवस्थाएँ होती हैं जो साधारणतः सामूहिक करारों द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। साधारणतः कार्य तब रुकता है जब सम्बन्धित पक्षों में बातों अमफल हो जाती है। मान्य व्यवस्था द्वारा निपटारे के प्रयत्नों में असफलता होने पर ही काम बन्द करना अन्तिम साधन के रूप में अपनाया जाता है। हड़ताली तथा तालाबन्दी की अधिकना पारस्परिक वार्तालाप और सुमझौता साधनों की असफलता को प्रकट करती है। अतः इस उद्देश्य के लिए एक उचित तथा सोच-समझ कर व्यवस्था करने की अति आवश्यकता है।

प्रो० पीगू<sup>15</sup> के अनुसार, औद्योगिक शान्ति की विधियाँ कई प्रकार की हो सकती हैं, जैसे—मुलह और विवाचन के लिये ऐच्छिक व्यवस्था, मध्यस्थता तथा अवधीटक हस्तक्षेप (Coercive Intervention)। मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधि द्वारा बनाये गये स्वाई बोर्ड्स से औद्योगिक शान्ति स्थापित की जा सकती है। इन बोर्डों का कार्य केवल समझौता कराना ही नहीं होना चाहिये बल्कि कार्य की दशाओं, मजदूरी देने के तरीकों, तबनीकी शिक्षा, औद्योगिक अनुमन्यन तथा कार्य प्रशिक्षण आदि में उन्नति करना भी होना चाहिये। यदि मालिक और श्रमिकों के प्रतिनिधि इन समस्याओं पर संयुक्त रूप से विचार करेंगे तो वे एक-दूसरे को प्रतिस्पर्धी मानने के स्थान पर सहयोगी मानने लगेंगे। इसका

परिणाम यह होगा कि यदि कभी मतभेद भी होगा तो न केवल वातालाप का वातावरण अच्छा होगा वरन् दोनों पक्षों को यह ध्यान रहेगा कि वह कुछ ऐसी सीमा का उत्तचयन न कर जायें जिससे उनके हितों के लिये जो सगठन बना हुआ है उसी को क्षति पहुँचे। इस प्रकार सुलह के लिये जो ऐच्छिक व्यवस्था की जाती है उसमें औद्योगिक परिपदे और मालिक-मजदूर समितियाँ सम्मिलित की जा सकती हैं। प्रो० पीगू ने इस ओर भी संकेत किया है कि इन बौद्धों और परिपदों में महत्वपूर्ण बात यह है कि दोनों पक्षों के प्रतिनिधियों में, विशेषकर अधिकों के प्रतिनिधियों में, अपने-अपने पक्षों का विश्वास होना चाहिये। तकनीकी बातें और वकील इन बौद्धों के सम्मुख नहीं घाने चाहिये ताकि कोई ऐसी बात न हो जिससे कुछ तनाव हो, तथा वातालाप में मुबदमेबाजी की भावना नहीं होनी चाहिये वरन् समझौते की भावना पर उन देना चाहिये। जहाँ तक सम्भव हो निर्णय भी केवल बहुमत से न होकर एकमत में होना चाहिये। बौद्धों की बैठक भी गुप्त होनी चाहिये ताकि उनमें स्पष्टता से विचार विमर्श हो सके।

यह भी प्रश्न उठता है कि औद्योगिक शान्ति के लिये जो ऐच्छिक व्यवस्था की जाती है उसमें अन्ततः विवाचन होना चाहिये या नहीं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि सुलह बौद्ध के आपसी समझौते की अपेक्षा विवाचन व्यवस्था से अधिक भुँकुलाहट तथा पुरी भावनाय हो सकती है। इसलिये जब तक अति आवश्यक न हो विवाचन का महाराज नहीं लाना चाहिए। परन्तु यदि विवाचन के लिये कोई व्यवस्था न की जाय तो आपसी मतभेदों के कारण हड़तालें और तालाबन्धियाँ हो सकती हैं जिससे धन की हानि और आपस में बुरे सम्बन्ध पैदा हो जाते हैं। यदि पहले से ही किसी विवाचक की व्यवस्था कर ली जाती है तो इसका तात्पर्य यह होता है कि शान्ति से दोनों पक्ष इस बात का निर्णय कर लेंगे कि भविष्य में कोई कार्य उत्तजना से नहीं करण। परन्तु विवाचन की कुछ अप्रत्यक्ष रूप से हानियाँ भी हैं। प्रथम तो दोनों पक्षों के प्रतिनिधि आपसी समझौते की ओर प्रयत्न करने में गम्भीरता नहीं दिखाते। वे दूसरे पक्ष को कोई भी रिशायत देने में हिचकिचाते हैं ताकि कहीं ऐसा न हो कि विवाचन के समय उनके मुझाव का उन्हीं के खिलाफ प्रयोग किया जाय। दूसरे आपसी मतभेदों की संस्था विवाचन व्यवस्था होने से अधिक बढ़ सकती है क्योंकि कार्य बन्द होने का डर न रहने से कुछ न कुछ लाभ हासिल करने के लिये मतभेद अधिक उत्पन्न हो सकत है। इसलिये कोई नियमित रूप से विवाचन व्यवस्था करने के स्थान पर विवाचन तब होना चाहिये जब दोनों पक्ष इस बात के लिये सहमत हों। जो भी विवाचक हो वह अपनी निष्पक्षता एवं कार्य क्षमता के निम्न प्रसिद्ध होना चाहिये।

यह हो सकता है कि ऐच्छिक व्यवस्था हड़तालों और तालाबन्धियों की रोक-थाम करने के लिये सभी परिस्थितियों में सहायक सिद्ध न हो। ऐसी अवस्था में मैत्रीपूर्ण सम्पत्त्यता का सामना सामने आता है यर्थात् दोनों पक्षों में मतभेद के निपटारे के लिये किसी बाहरी व्यक्ति को हस्तक्षेप करना चाहिये। जब कभी कोई

मतभेद बढ़ जाता है और उससे खुले तौर पर संघर्ष उत्पन्न हो जाता है तब दोनों पक्ष उसको आत्मसम्मान का प्रश्न बना लेते हैं और झुकने में अपनी हीनता समझते हैं। ऐसे समय में मध्यस्थ के प्रयत्नों द्वारा मरम्मत सुलभ सकता है और दिना सम्मान में हानि अनुभव किये हुये कोई भी पक्ष झुक सकता है। यदि मध्यस्थ समझौता न भी करा पाये तब भी वह इस बात में तो सफल हो सकता है कि दोनों पक्ष झगडा करने के स्थान पर विवाचन द्वारा निर्णय करने के लिये सहमत हो जायें। मध्यस्थता की जो व्यवस्था होती है उसमें कोई बाहरी प्रसिद्ध व्यक्ति हो सकता है या कोई गैर-सरकारी या सरकारी बोर्ड हो सकता है। इन सबका अपने-अपने क्षेत्र में महत्वपूर्ण कार्य होता है परन्तु मध्यस्थता व्यवस्था से परस्पर नागित बर्तावे रखने की व्यवस्था से रकावट नहीं पड़नी चाहिये और उद्योगों में पारस्परिक बोर्डों की स्थापना में सहयोग मिलना चाहिये।

### अवपीड़क हस्तक्षेप (Coercive Intervention)

जिस प्रकार कभी-कभी ऐच्छिक सुलह व्यवस्था से प्राप्त मतभेद नहीं सुलभ पाते उसी प्रकार मध्यस्थों के प्रयत्न भी असफल हो सकते हैं। ऐसे कठिन मतभेदों के बार-बार होने के कारण यह सोचना पड़ता है कि राज्य द्वारा जो अवपीड़क अधिकार है उनका प्रयोग करना चाहिये या नहीं। राज्य के इस प्रकार के हस्तक्षेप को प्रो० पीगू ने 'अवपीड़क हस्तक्षेप' (Coercive Intervention) कहा है। यह चार प्रकार से हो सकता है। सबसे सीधा और नम्र तरीका यह है कि जब भी दोनों पक्ष चाहें तो उनके लिये अनिवार्य विवाचन की व्यवस्था कर दी जाये। दोनों पक्ष अपने आपसी मतभेदों को किसी सरकारी बोर्ड के सम्मुख रख देते हैं और उसका निर्णय अपने आप तथा बंध रूप से लागू हो जाता है। यह कहा जा सकता है कि एक बार विवाचन व्यवस्था से सहमत हो जाने पर इस बात का पर्याप्त आश्वासन मिल जाता है कि जो भी निर्णय होगा वह मान्य होगा, क्योंकि जनमत का, तथा उचित अवकाश अनुचित का ध्यान रखना पड़ता है। इस प्रकार यदि बंध रूप से लागू करने की कोई व्यवस्था की जाती है तो विवाचन का माननीय लक्षण नष्ट हो जाता है। इस प्रकार जब ऐच्छिक विवाचन होता है तो अनिवार्य व्यवस्था करने से मुलह व्यवस्था का कम प्रयोग होगा। परन्तु इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि ऐच्छिक विवाचन तो अब भी रहेगा ही और इसका प्रयोग किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, यदि विवाचन में कोई मजबूरी न हो तो यह हो सकता है कि इसको इतना पसन्द न किया जाये। बंध रूप से लागू करने की जो धारा है उसका प्रयोग नेता लोग अपने ऐसे अधिकारों के विरुद्ध कर सकते हैं जो उनके सिलाफ आवाज उठावे।

राज्य के हस्तक्षेप का दूसरा तरीका यह है कि जो भी निर्णय मालिकों और श्रमिक के मुख्य संस्थानों द्वारा ले लिया गया है उसे सभी उद्योगों, व्यापार, जिला या देश में लागू कर दिया जाये। इससे यह लाभ होगा कि कोई भी

समझौता कुछ बुरे मालिकों द्वारा रद्द नहीं किया जा सकेगा। कई मालिक श्रमिकों को अच्छी मजदूरी देने के लिए और उनके कार्यों के घंटे कम करने के लिये सहमत हो सकते हैं यदि उनके सभी प्रतिस्पर्धी ऐसा करने के लिये तैयार हो जायें, नहीं तो उनको नुकसान होया। परन्तु राज्य के इस हस्तक्षेप से यह भी भय है कि मालिकों के कुछ ऐसे गुट न बन जायें जिनसे उपभोक्ताओं को नुकसान पहुँचे। इस बात में भी व्यावहारिक रूप से बठिनाई आती है कि इस सम्बन्ध में विधान किस सीमा तक लागू किया जाये। इन सब बातों के होते हुये भी राज्य के इस प्रकार के हस्तक्षेप को बहुत से देशों में मराहा गया है। भारत में भी मजदूरी बोर्डों के जो निर्णय होते हैं वह सरकार द्वारा लागू किये जाते हैं।

राज्य के हस्तक्षेप का तीसरा तरीका यह है कि राज्य कोई ऐसा विधान बना दे जिसके अन्तर्गत हड़ताल या तालाबन्दी करने से पहले औद्योगिक विवादों को किसी अधिकरण के सम्मुख रखना अनिवार्य हो। इस व्यवस्था के तीन लाभ हैं। प्रथम तो दोनों पक्षों के बीच गम्भीर प्रकार से विचार विमर्श हो सकता है और एक निष्पक्ष प्राधिकारी की सहायता में आपसी मतभेदों का निपटारा हो सकता है। इन्हीं—*मैकडॉनल्ड* द्वारा नियुक्त अधिकरण को इन बात का पूरा अधिकार होता है कि वह विवाद में सम्बन्धित हर बात की जाँच कर नवे प्रमाण (Documents) को देख सके और गवाहों को बुला सके। तीसरे—कार्यों को रोकना अवैध घोषित कर दिया जाता है जब तक जाँच का कार्य समाप्त न हो जाये और कुम्बू रिपोर्ट न प्रस्तुत कर दी जाये। भारत में, औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को जाँच अदालतों की नियुक्ति का अधिकार है और सरकार ने हड़तालों व तालाबन्दी के विवाचन के लिये श्रम अदालतों व अधिकरणों की स्थापना की है। हमारे देश में भी कई परिस्थितियों के अन्तर्गत हड़तालों और तालाबन्दी पर रोक लगाई हुई है उदाहरणतः सार्वजनिक सेवाओं में बिना उचित नोटिस के कोई तालाबन्दी या हड़ताल नहीं हो सकती। विवाचन नाम में हड़ताल और तालाबन्दी करना निषेध है।

राज्य के हस्तक्षेप का चौथा तरीका अनिवार्य विवाचन का है। इसका तात्पर्य यह है कि कोई ऐसा विधान बना दिया जाता है जिसके अन्तर्गत जो बॉर्ड सरकार द्वारा नियुक्त होता है वह विवादों के निपटारे की शक्तों की न केवल सिफारिश करता है बल्कि ये शक्तें बंध रूप से लागू हो जाती हैं और इनके खिलाफ कोई भी हड़ताल या तालाबन्दी करना एक दण्डनीय अपराध माना जाता है। विचार विमर्श और मुलह व्यवस्था से निपटारा करने का तरीका भी रहता है लेकिन मुख्यतः इस बात पर जोर दिया जाता है कि जब और सब तरीके समाप्त हो जायें और विवाद बठिन हो जायें तो हड़ताल और तालाबन्दी को निषेध कर दिया जाये। ऐसे विधान विभिन्न देशों में कुछ विभिन्नता रखते हैं। परन्तु सभी जगह राज्य द्वारा इस प्रकार से स्वतन्त्रता कम कर देने के खिलाफ आवाजें उठाई गई हैं। भारत में औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत सरकार जाँच न्यायालय

नियुक्त कर सकती है और कोई भी मामला श्रम न्यायालय या अधिकरण को निर्णय के लिये सौंप सकती है और उसके निर्णय को लागू कर सकती है। निर्णय को लागू करने की अवधि में हड़ताल व तालाबन्दी करना निषेध कर दिया जाता है।

अब हम अपने देश की परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए सुलह और विवाचन व्यवस्था पर विचार-विमर्श कर सकते हैं।

यहाँ इस ओर भी सकेत किया जा सकता है कि विवादों को शान्तिपूर्ण ढंग से निपटाने की व्यवस्था पर पूर्णतया निर्भर रहने का श्रमिक स्वागत नहीं करते। इसका कुछ कारण तो यह होता है कि राज्य और उसकी व्यवस्था में इनका अविश्वास होता है, क्योंकि ऐसी व्यवस्था को साधारणतया वह पूँजीपति के हितों के लिये समझते हैं। अन्य कारण यह भी है कि श्रमिकों के संगठन दुर्बल हैं जिससे उनको अपना मामला नियमित रूप से प्रस्तुत करने में कठिनाई होती है। परन्तु इसका मुख्य कारण यह है कि श्रमिक शान्तिपूर्ण उपायों के विरोध में रहते हैं और अपने हड़ताल के शस्त्र को छोड़ने को तैयार नहीं होते। इस कारण शान्तिपूर्ण समझौता करने की अनिवार्य विधियाँ बनाने का सुझाव साधारणतया मालिकों की ओर से या सरकार में उनके समर्थकों की ओर से ही आया है, जिन्हें इस बहाने यह भी धक्का मिल जाता है कि अपनी राजनैतिक स्वार्थसिद्धि के लिये राष्ट्रीय एकाता की बातें करें। परन्तु अधिकतर देशों में विवादों के निपटारे व रोकने में राज्य के हस्तक्षेप की आवश्यकता को श्रमिकों ने भी स्वीकार कर लिया है। दूसरे देशों में विधानों का रूख इस बात का प्रमाण है कि राज्य अब अधिक से अधिक इन विषयों में भाग ले रहा है। यह प्रवृत्ति दो विश्व युद्धों द्वारा उत्पन्न हुई संकटकाल में अधिक शक्तिशाली हो गई थी। अतः वर्तमान समस्या यह नहीं रही है कि सुलह तथा विवाचन हो या न हो बल्कि समस्या अब यह है कि उनके निश्चित क्षेत्र की परिभाषा किस प्रकार की जावे और प्रभावपूर्ण कार्य करने के लिये विभिन्न समझौतों के साधनों के दोष और गुणों के अध्ययन की ओर ध्यान दिया जाये।

### विभिन्न अधिनियमों में सुलह और विवाचन

औद्योगिक विवादों के निपटारे के साधन के रूप में सुलह व्यवस्था को सम्भावना पर विचार यद्यपि सन् १९२१ में बंगाल और बम्बई सरकारों द्वारा नियुक्त समितियों ने न्यूनतम किया था तथापि औद्योगिक विवादों को सुलझाने के लिये जाँच न्यायालय एवं सुलह बोर्ड की वैधानिक व्यवस्था सर्वप्रथम १९२६ में व्यवसाय विवाद अधिनियम में की गई थी। इस सम्बन्ध में अधिनियम की धाराओं का उत्तमोत्तम उल्लेख किया जा चुका है। अधिनियम में शान्ति स्थापित करने के लिये कोई भी स्थायी व्यवस्था नहीं की गई थी और इसमें सरकार को सुलह बोर्ड के निर्णयों को लागू करने का भी अधिकार नहीं दिया गया था। सन् १९३४ और



सन् १९३६ के बीच बम्बई में औद्योगिक विवादों के समझौते के लिये स्थायी मुलह व्यवस्था की स्थापना की ओर विशेष पर्ण उठाये गये। सन् १९३४ में बम्बई व्यवसाय विवाद समझौता अधिनियम पारित किया गया जो १९३८ में एक व्यापक अधिनियम—बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित किया गया। इन अधिनियम के उपबन्धों का उत्तेज भी ऊपर किया जा चुका है। सन् १९३८ के अधिनियम द्वारा अनिवार्य मुलह की व्यवस्था की गई और समझौता-कारो, मुख्य समझौताकारो, विशेष समझौताकारो, औद्योगिक न्यायालयों आदि की नियुक्ति की गई। पुढेकाल में, सन् १९३८ के बम्बई अधिनियम में १९४१ और १९४२ में संशोधन किये गये जिनके अन्तर्गत सरकार को इस बात का अधिकार दे दिया गया कि सरकार यदि आवश्यक समझे तो विवादों को औद्योगिक विवाचन न्यायालय को सौंप सकती है। सन् १९४५ में बम्बई में एक संशोधन द्वारा श्रम अधिकारियों की नियुक्ति की गई। केन्द्रीय सरकार ने सन् १९४२ में हड़तालों और तालाबन्दी को रोकने और विसी भी विवाद को मुलह तथा विवाचन को सौंपने के लिये कई अध्यादेश जारी किये। सन् १९४७ में भारत सरकार ने औद्योगिक विवाद अधिनियम पारित किया। बम्बई, उत्तर प्रदेश तथा मध्य प्रदेश की सरकारों ने भी इस सम्बन्ध में कानून बनाये। सन् १९४७ के अधिनियम में औद्योगिक विवादों को मुलहाने के अनेक साधनों की व्यवस्था की गई है। समझौता अधिकारियों, मुलह बोर्ड, जांच न्यायालय तथा औद्योगिक अधिकरण की नियुक्ति की भी व्यवस्था है। अधिनियम में अनिवार्य समझौते के अतिरिक्त अनिवार्य विवाचन को भी व्यवस्था है क्योंकि सरकार कोई भी विवाद अधिकरण को विवाचन के लिये सौंप सकती है और इसके निर्णय को पूर्ण रूप से अथवा आंशिक रूप से लागू करा सकती है। अधिनियम में अनेक विशेष स्थितियों का समावेश और शेषभूति करने के लिये अनेक संशोधन किये गये हैं। १९५० में एक प्रोत्तीय अधिकरण की स्थापना की गई जिसको कि १९५६ में समाप्त कर दिया गया। अब अधिकरणों की तीन श्रेणी व्यवस्था की गई है अर्थात् श्रम न्यायालय, औद्योगिक अधिकरण और राष्ट्रीय अधिकरण। इसके अतिरिक्त, सन् १९४७ के संशोधित अधिनियम में विवादों के ऐच्छिक विवाचन का भी उपबन्ध है। सभी पक्ष एक लिखित समझौते द्वारा यह तय कर सकते हैं कि कोई भी विवाद न्याय-निर्णय (Adjudication) के लिये श्रम-न्यायालय या अधिकरण को सौंपने से पूर्व प्रचलितार्थ के लिये विवाचक (Arbitrator) को सौंप दें।

अधिनियम की धाराओं को दोहराने का उद्देश्य इस तथ्य की ओर संकेत करना है कि भारत में औद्योगिक विवादों को रोकने और निपटाने के लिये मुलह व्यवस्था तथा विवाचन को आवश्यक समझा जाने लगा है और इनके लिये सरकार द्वारा व्यवस्था की गई है। अब तो केवल इस बात पर मतभेद है कि इस प्रकार के साधन ऐच्छिक हो अथवा अनिवार्य।

## सुलह व्यवस्था (Conciliation)

उपचार से रोकथाम सर्वत्र अच्छी होती है और औद्योगिक विवादों के विषय में भी यह बात लागू होती है। प्रारम्भिक अवस्था में ही यदि ठीक प्रकार से सहायता मिल जाये जो सुलह व्यवस्था के रूप में हो सकती है तो उसका महत्व बहुत बढ़ जाता है। रॉयल श्रम आयोग के अनुसार, "यह नहीं मन्ना है कि कोई भी समझौता विवाद के पक्षों में स्वयं के प्रयत्नों से हो, बल्कि इसके कि समझौता उनके सामने रखकर जन्मते या किसी और के जोर से उसको लागू किया जाय। कई बार ऐसा होता है कि चतुर और अनुभवी अधिकारी पक्षों को एक दूसरे के सम्पर्क में लाने में सहायता कर सकते हैं या एक पक्ष के सम्मुख दूसरे पक्ष का दृष्टिकोण, जिस पर ध्यान न गया हो, रख सकते हैं या पारस्परिक समझौते के सम्भावित मार्ग का सुझाव दे सकते हैं।"<sup>15</sup> शुरू-शुरू में भारत में ग्रेट ब्रिटेन की नकल करते समय हमने दुर्भाग्यवश वहाँ की व्यवस्था के कम महत्वपूर्ण भाग को ही अपनाया और वहाँ की व्यवस्था के सबसे महत्वपूर्ण भाग की ओर ध्यान ही नहीं दिया। ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी तदर्थ सार्वजनिक जाँचों के ऊपर कम निर्भर रहा जाता है, जिस प्रकार की जाँच हम भारत में करते हैं, और सुलह अधिकारियों के प्रयत्नों पर, जो पक्षों को निजी तौर पर समझौता करने में सहायता देते हैं, ज्यादा निर्भर रहा जाता है। इसलिये रॉयल श्रम आयोग ने अपना निष्कर्ष सुलह व्यवस्था के पक्ष में दिया था और जान न्यायालयों अथवा विवाचन कार्यवाहियों में अपना विश्वास प्रकट नहीं किया था।

सुलह के व्यावहारिक लाभ की महत्ता का उस समय सबसे अधिक पता चलता है जब इसकी विवाचन से तुलना की जाती है। उद्योग शान्ति की स्थापना में सुलह व्यवस्था की विवाचन की अपेक्षा निश्चित रूप से अच्छा समझा जाता है। यह अनुभव किया गया है कि जहाँ भी विवाचन इच्छित परिणामों को प्राप्त करने में असफल रहा है वहाँ सुलह व्यवस्था को विशेष सफलता प्राप्त हुई है। बरेली की 'वैस्टर्न इण्डिया मीच फैक्टरी' (दियासलाई कारखाना) के एक विवाद में दिये गये विवाचन के निर्णय का उदाहरण इस सम्बन्ध में दिया जा सकता है। एक उच्च श्रम अधिकारी द्वारा दिये गये निर्णय को सरकार द्वारा लागू किया गया था परन्तु श्रमिक फिर भी असन्तुष्ट रहे। तीव्रता से एक हड़ताल हुई और फिर श्रमिकों ने कम-कम-युक्तियाँ (Go-slow-tactics) अपना ली और दियासलाई का उत्पादन घटकर चौथाई ही रह गया। परन्तु जब श्रम कमिश्नर ने कारखाने को स्वयं आकर देखा और दोनों पक्षों से सम्पर्क स्थापित किया तब वह सुलह की सरल विधि से ही समझौता कराने में सफल हो गया। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि जब देश में इस बात की सबसे बड़ी आवश्यकता है कि उद्योगों में मालिक मजदूरों में सम्पर्क स्थापित करके उत्पादन को बढ़ाया जाये तब औद्योगिक

विवादों को सुलझाने के लिये नाज़ुम की शक्ति की अपेक्षा मानवीय विधियों को ही अपनाना चाहिए। यदि सुलह के रूप में मानवता के दृष्टिकोण से कार्य किया जाता है तब इसने अच्छे प्रभाव पड़ने में कभी असफलता नहीं होगी। यह ध्यान रखना चाहिये कि सुलह व्यवस्था में दोनों पक्षों का एक-दूसरे के दृष्टिकोण की सराहना करना आवश्यक है और यह केवल तब ही सम्भव है जबकि दोनों पक्षों में न केवल सघर्षकाल में बल्कि स्थायी रूप से सम्पर्क स्थापित किया जाये।

भारत में, विभिन्न अधिनियमों के अन्तर्गत सुलह बोर्ड और समझौताकारों की नियुक्ति के विषय में ऊपर कहा जा चुका है और उनकी कार्य-व्यवस्था पर पूर्ण रूप से विचार भी किया जा चुका है। यह बात भी उल्लेखनीय है कि इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये जो व्यवस्था की गई है उसमें कुछ दोष भी हैं। प्रथम तो यह कहा जाता है कि पक्षों में समझौता कराने के लिये समझौताकारों की विचार-धारा दोषपूर्ण है। समझौताकार न्यायाधीश से भिन्न होता है क्योंकि उसे कानूनी दृष्टिकोण से दोनों पक्षों के अधिकारों पर विचार नहीं करना होता। उसका कार्य केवल मांगों और विरोधी मांगों की व्यक्तिगत रूप से व्याख्या करना है, जिससे दोनों पक्ष एक-दूसरे की मांगों के अचित्य को समझ सकें। परन्तु व्यवहार में देखने में आता है कि हमारे देश में समझौता अधिकारी अधिकतर निर्णय ही देते हैं और इस प्रकार न्यायाधीश के समान कार्य करते हैं। इस व्यवस्था का दूसरा दोष यह है कि उचित दलीलों के अभाव में श्रमिकों के दृष्टिकोण की अवहेलना हो जाती है। वकीलों को सुलह बोर्डों के समक्ष आने की आज्ञा नहीं है। इसका उद्देश्य न्यायालय के वातावरण को दूर रखना और अनावश्यक जटिलता को दूर करना है। लेकिन दुर्भाग्यवश श्रमिकों में सुलह कार्यवाहियों के सम्मुख अपने दृष्टिकोण की सफलतापूर्वक रखने की योग्यता नहीं है। उनके मामले श्रमिक सघ अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं जो साधारणतया बाहरी व्यक्ति होते हैं और इस प्रकार श्रमिकों की सच्ची भावनाओं का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकते। श्रमिक अपनी शिकायतों के समर्थन में उचित दस्तावेजी प्रमाणों के बिना ही कई बार अपनी मांगों को बढ़ाकर प्रस्तुत करने का प्रयत्न करते हैं। इसी कारण उनकी अधिकतर मांगें अस्वीकार कर दी जाती हैं। इसके अलावा श्रमिकों और मालिकों दोनों का व्यवहार सुलह बोर्ड के सामने लगभग ऐसा ही होता है मानो वह किसी न्यायालय में किसी मुकदमे के ऊपर लड़ रहे हों। समझौते की भावना और पक्षों के विवेकपूर्ण व्यवहार का भारत में अभाव रहा है, जो सुलह की सफलता के लिये अति आवश्यक है। ऐसे व्यवहार और भावना से ही ग्रेट ब्रिटेन में सफलता मिली है। श्रमिकों और मालिकों दोनों के प्रतिनिधियों के व्यवहार इन सुलह बोर्डों के सामने ऐसे स्वतन्त्र व्यक्तियों की भाँति नहीं होते जो समझौता करने का प्रयत्न कर रहे हों बल्कि ऐसी दलबन्दी के रूप में होते हैं जो एक-दूसरे के मूल्य पर लाम उठाना चाहते हों और अपने पक्ष की मांगों पर ही जोर देते हों। देश के श्रमिक

नेताओं को थम अधिनियमों का ज्ञान भी बहुत कम है और कभी-कभी तो वह इस प्रकार की मांग करने लगते हैं जो कानून के विरुद्ध होती है। इसके अतिरिक्त सुलह बोर्डों के निर्णयों के विरुद्ध भी औद्योगिक न्यायालयों में होती है जिसके अध्यक्ष न्यायाधीश होते हैं। इसका कारण सुलह अधिकारी स्वभावतः पूरे मामलों पर कानूनी दृष्टिकोण से विचार करना शुरू कर देता है क्योंकि वह जानता है कि सम्पूर्ण मामले पर औद्योगिक न्यायालयों के न्यायाधीशों द्वारा वैधानिक दृष्टिकोण से ही विचार किया जायेगा। अतः कार्यवाही में सुलह की भावना का प्रभाव हो जाता है। परन्तु इस प्रकार के दोष सुलह व्यवस्था की कार्य-प्रणाली के ही हैं और इन्हें समझौता अधिकारियों को उचित निर्देश देकर और धमिकों में शिक्षा का प्रसार करके दूर किया जा सकता है। जहाँ तक सुलह व्यवस्था का सम्बन्ध है, औद्योगिक विवादों की समस्या को सुलझाने के लिए उसको अपनाने में कोई एतराज नहीं किया जा सकता।

### अनिवार्य सुलह (Compulsory Conciliation)

यह भी उत्प्रेक्षनीय है कि केवल सुलह को ही नहीं बल्कि अनिवार्य सुलह को भी देश में अपनाया गया है। प्रथम बार इसकी व्यवस्था १९३८ के इन्ड्रि औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम में और इसके पश्चात् १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम में की गई थी। सन् १९४७ के अधिनियम में सरकार के लिये यह अनिवार्य है कि वह सार्वजनिक उपयोग की सेवाओं में उत्पन्न सभी विवाद सुलह के लिये सौंप दे। अन्य सेवाओं के सम्बन्ध में भी सरकार चाहे तो ऐसा कर सकती है। अनिवार्य सुलह की आलोचना इस आधार पर की गई थी कि समझौते की ऐच्छिक प्रकृति के कारण इस सम्बन्ध में किसी भी प्रकार की अनिवार्यता अप्राप्तनीय है, विशेषतः ऐसी स्थिति में जबकि १९२६ के व्यवसाय विवाद अधिनियम में ऐच्छिक सुलह की पद्धति को बहुत ही कम अपनाया गया था। इसके अतिरिक्त श्रमिक अभी तक अच्छी प्रकार से संगठित नहीं हो सके हैं और अपने मामलों को नियमित रूप से प्रस्तुत नहीं कर सकते। इसलिये यह हो सकता है कि सुलह अधिकारियों के निर्णय धमिकों के विरुद्ध हों। परन्तु इन आलोचनाओं में अधिक सार नहीं था क्योंकि जब ऐच्छिक सुलह की व्यवस्था का प्रयोग नहीं किया गया था तब ही दस बात की आवश्यकता अनुभव हुई कि विवादों को प्रारम्भिक अवस्था में ही सुलझाने के लिए अनिवार्य सुलह की व्यवस्था की जाये। अधिनियम के कार्यान्वित होने पर अनिवार्य सुलह की रतीनों को और भी अधिक बल मिला। परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि अनिवार्य सुलह व्यवस्था, जिसमें सुलह कार्यवाहियों के शुरु होने या समाप्ति की अवधि में हड़ताल और तालाबन्दी निषेध कर दी जाती है, का उद्देश्य केवल यह होता है कि शान्तिपूर्वक समझौता करने की सम्भावनाओं को खोजा जाये। इस प्रकार, श्रमिकों का हड़ताल करने का अधिकार केवल स्थगित ही कर दिया जाता है। यह कहना कि औद्योगिक सम्बन्धों

को नियन्त्रित करने में राज्य का हस्तक्षेप करना या हटताल करने के अधिकार पर कोई वैधानिक रोक लगाना अधिको के मूल अधिकारों को छीनना है, गलत होगा। इसका तो यह अर्थ होगा कि स्वतन्त्रता और उच्छृङ्खलता में कोई भेद नहीं किया जाता। हटतालो का उस अवधि के लिए स्थगित करना जब तक समझौते और सुलह की सम्भावनाओं पर प्रयत्न नहीं कर लिये जाते, विवादों को सुलझाने में एक उचित वातावरण पैदा करने के लिये आवश्यक है। अधिको के दृष्टिकोण से भी यह वाछनीय होगा। इससे निरर्थक और अपरिपक्व (Premature) हटताले समाप्त हो जायेंगी और जो वास्तविक और मुख्य मामले होंगे उनके लिये सघर्ष करने के लिए अधिक अपनी शक्तियों को संचित रख सकेंगे। इससे हटतालो का महत्व भी बढ़ जायेगा, अधिको के संगठन भी अधिक सुदृढ़ हो सकेंगे और उन्हें जनता का सहयोग भी प्राप्त होगा। इस प्रकार सफल हटतालो की संख्या बढ़ जायेगी।

### विवाचन विधि ऐच्छिक एवं अनिवार्य ✓

ऊपर उल्लेख किया जा चुका है कि देश में विवाचन विधि अपना ली गई है और इसको युद्धकाल में अनेक अध्यादेशों द्वारा और १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम द्वारा लागू किया गया है। विवाचन ऐच्छिक भी हो सकता है और अनिवार्य भी। ऐच्छिक विवाचन से यह तात्पर्य है कि दोनों पक्ष अपने मतभेदों को पारस्परिक रूप से सुलझाने में असमर्थ होने पर तथा मध्यस्थ एवं समझौताकार के प्रयत्नों से भी कोई सहायता न पाकर अपने विवाद को एक विवाचक के सम्मुख प्रस्तुत करके उसके द्वारा दिये गये निर्णय को मानना स्वीकार कर लेते हैं। इस प्रकार ऐच्छिक विवाचन का मुख्य तत्व ऐच्छिक रूप से किसी विवाद को विवाचन हेतु सौंपना है। इस प्रकार, इसमें यह आवश्यक नहीं रहता कि बाद में गवाहों की उपस्थिति हो या कोई जांच-पड़ताल की जाये या निर्णय को लागू किया जाय, क्योंकि इसमें अनिवार्यता नहीं होती। इसके विपरीत अनिवार्य विवाचन से यह तात्पर्य है कि दोनों पक्षों को आवश्यक रूप से विवाद को विवाचक को प्रस्तुत करना पड़ता है। अधिनियम (Adjudication) इसी विवाचन का दूसरा नाम है जिसका अन्वय है कि सरकार विवाद को विवाचन के लिये किसी अधिकारी को सौंप देती है और इसके निर्णय को दोनों पक्षों को मानने को बाध्य करती है। इस प्रकार, अनिवार्य विवाचन में अनिवार्य रूप से गवाहों की उपस्थिति, अनिवार्य रूप से जांच-पड़ताल के अधिकार और अनिवार्य रूप से निर्णय को लागू करना और इन विवाचन निर्णयों के उल्लंघन करने पर दण्ड देने की व्यवस्था, प्रादि सब ही पा जाते हैं। द्वितीय महायुद्ध में युद्ध के लिए उत्पादन को जारी रखने और उद्योग में शान्ति स्थापित करने के विचार से अनिवार्य विवाचन को कई देशों में अपनाया गया था। भारत में भी इस व्यवस्था को अपनाया गया था और इसमें इतनी सफलता हुई कि युद्ध के बाद भी अनिवार्य विवाचन के सिद्धान्त को १९४७ के औद्योगिक विवाद अधिनियम में अपना लिया गया।

जबकि अनिवार्य सुख के पक्ष में तर्क बिल्कुल स्पष्ट है, यह बात अनिवार्य विवाचन के लिए नहीं कही जा सकती, क्योंकि अनिवार्य विवाचन व्यवस्था में दोनों पक्षों पर यह उत्तरदायित्व होता है कि वह विवाचन निर्णय को स्वीकार करें और इसी प्रकार अनिवार्य अधिनियम व्यवस्था में सरकार को यह अधिकार होता है कि वह विवाचन के निर्णय को लागू कर दे। इस प्रकार, इन दोनों व्यवस्थाओं में श्रमिक के भाग्य का निर्णय अधिकारियों के हाथों में होता है। इन अधिकारियों को जो भी अधिकार मिलते हैं, स्वभावतः राज्य से ही मिलते हैं। इस प्रकार सामाजिक न्याय पूर्णतया निर्णायक अधिकारी की कार्यक्षमता, सद्भावना और विद्वत्ता पर निर्भर होता है। इसलिये श्रमिक अपनी स्थिति में किसी प्रकार के शान्तिकारी परिवर्तन की आशा नहीं कर सकते और श्रमिकों को ऐसे मामूली परिवर्तनों से ही संतुष्ट होना पड़ता है जो राज्य अधिकारी को स्वीकार हों। अनिवार्य विवाचन या अधिनियम को जब तक सावधानी से और यदा-कदा ही उपयोग में न लाया जायेगा तब तक यह सम्भावना बनी रहेगी कि राज्य का अनुचित हस्तक्षेप ही जाये। यह प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के पूर्णतया विरुद्ध बात होगी। अतः अनिवार्यता का यह सिद्धान्त आलोचनात्मक बाद-विवाद का विषय रहा है। रॉयल-श्रम-आयोग भी अनिवार्य विवाचन के विरोध में था। इसके मतानुसार, औद्योगिक शान्ति की स्थापना के लिए किसी बाह्य शक्ति पर निर्भर रहने की प्रवृत्ति यदि सामान्य हो जाती है और उद्योग में आपसी भावना से विवाद निपटाने के प्रयत्न को प्रोत्साहन नहीं दिया जाता तो उद्योग पर इसका विनाशकारी प्रभाव पड़ेगा। यह कहा जाना है कि अनिवार्य विवाचन अपने उद्देश्य के लिये स्वयं ही असफल सिद्ध होता है। इससे उद्योग में शान्ति स्थापना की अपेक्षा श्रमिकों में घोर असन्तोष की भावना पैदा हो जाती है। दूसरे देशों में भी इस व्यवस्था का सर्वत्र विरोध हुआ है। सिडनी वेब ने कहा है, “अनिवार्य विवाचन को विवाचन नहीं कहा जा सकता, इसका अर्थ यह होना कि सामूहिक सौदाकारी को पूर्णतया दबा दिया जाय। विवाचन कानून बनाने का एक साधन है। न्यायालय का कानून तो केवल कानून की व्याख्या करता है न कि विधान बनाने का।” अमेरिका में अनिवार्य विवाचन अधिनियम पर विचार करते समय अमेरिकन फ़ैडरेशन ऑफ़ लेबर ने मत प्रकट किया था—“अमेरिका के श्रमिक कभी गुलाम बनकर काम नहीं करेंगे। अनिवार्य विवाचन से औद्योगिक विवादों को बढ़ावा मिलेगा और वह अधिक लम्बे हो जायेंगे। इससे स्वशासन (Self-Govt.) लयमग्न समाप्त हो जाता है; मालिकों और श्रमिक संघों से स्वयं अपनी समस्याओं पर विचार करने का उत्तरदायित्व छिन जाता है, सामूहिक सौदाकारी पर कुठाराघात होता है और इसकी जगह मुकदमेबाजी आ जाती है। विवाचन का अर्थ व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का हनन, गतिशीलता की क्षति, प्रेरणा की समाप्ति तथा आशा और स्वतः (Self) उत्पन्न होने की आकांक्षाओं का टूट जाना है। दूसरे देशों के अनुभवों से भी यह पता चलता है कि अनिवार्य विवाचन का कहीं भी समर्थन नहीं किया

गया है। युद्ध के समय में ऐसे विवाचन को अग्रनाया गया था परन्तु जैसा कि ब्रिटिश श्रम मंत्रालय द्वारा प्रकाशित एक औद्योगिक शान्ति सम्बन्धी पुस्तिका में कहा गया है कि "काम बन्द करने पर कानूनी निषेध, तथा अनिवार्य विवाचन व्यवस्था के होने लगे भी युद्ध के मध्य काल में सम्पूर्ण देश में औद्योगिक शान्ति आ गई थी।" ब्रिटिश श्रमिक संघ और हिल्टवे सनिति ने भी, जिन्होंने इस समस्या का विस्तार से अध्ययन किया था, अनिवार्य विवाचन के विरोध में विचार प्रकट किये हैं। १९४६ में अमेरिका राज्य के तीसरे श्रम सम्मेलन में एक ऐसे प्रस्ताव में जिसको अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भी स्वीकार कर लिया है वह स्पष्ट रूप से लिखा है कि श्रमिकों के सामूहिक सौदाकारी के अधिकारों की रक्षा की जानी चाहिये।

इस समय यह ठीक ठीक नहीं कहा जा सकता कि भारतवर्ष में अनिवार्य विवाचन सफल होगा अथवा नहीं। इस प्रश्न पर तीव्र मतभेद है। राँयल श्रम आयोग का मत इसके विरोध में था। परन्तु भारत सरकार ने इस सिद्धान्त को स्वीकार कर इस विषय पर अधिनियम बनाये हैं। परन्तु श्रम मन्त्री के रूप में श्री बी० बी० गिरि के आ जाने के पश्चात् से सरकार का दृष्टिकोण कुछ बदला हुआ-सा प्रतीत हुआ। फिर विवादों को सुलझाने के लिये ऐच्छिक समझौते तथा मालिकों व श्रमिकों के बीच सीधी बातों को अधिक महत्व प्रदान किया गया और इस बात पर जोर दिया गया कि औद्योगिक न्यायालय को तो आपत्ति के समय के लिये पुलिस व सेना की भाँति ही होना चाहिये जो आवश्यक समय पर ही कार्यशील होते हैं। युद्धकाल में सम्भवतः अनिवार्य विवाचन ठीक माना भी जा सकता है परन्तु सामान्य अवस्था में इस सिद्धान्त की बनाये रखना अन्ततः हानिकारक होगा। यह भी देखने में आया कि जिस समय श्री जगजीवन राम श्रम मन्त्री थे तब जनमत शर्त शर्त अनिवार्य विवाचन के पक्ष में होता चला गया परन्तु श्री बी० बी० गिरि के श्रम मन्त्री के रूप में आने पर पुनः ऐच्छिक वार्तालाप की ओर हो गया। श्री लक्ष्मी देसाई की इस विषय में विचारधारा कुछ-कुछ श्री गिरि जैसी ही थी और श्रम मन्त्री श्री गुलजारी लाल नन्दा तो और भी सजग थे। उनका उद्देश्य यह था कि श्रमिकों का सहयोग प्राप्त करने के लिये संपुक्त परिपक्व और श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की व्यवस्था जैसी कुछ योजनाएँ शुरू की जायें ताकि प्रबन्धक और श्रमिक एक दूसरे के निकट हो जायें और पारस्परिक सन्देह दूर हो जायें तथा आपस में विश्वास उत्पन्न हो जायें। इन सबका अन्ततः परिणाम यह होगा कि अनिवार्य विवाचन को अपनाते की अपेक्षा सीधे वार्तालाप और सामूहिक सौदाकारी की प्रणालियों को अपना लिया जायेगा। हाल के वर्षों में, सरकारी नीति में ऐच्छिक विवाचन पर ही जोर दिया गया है।

**ऐच्छिक विवाचन**—भारत में विवादों को सुलझाने का कोई आदर्श उपाय नहीं है। इस उपाय का सुझाव सर्वप्रथम सन् १९२१ में महात्मा गाँधी ने अहमदाबाद के श्रमिकों एवं मालिकों का दिया था। अहमदाबाद में इसको काफी सफलता

मिली क्योंकि अधिकांश मामलों में श्रमिकों व मालिकों ने गाँधी जी को ही विवाचक (Arbitrator) नियुक्त किया था। यही नहीं, उनके निर्णय का सम्मान किया गया था और सभी पक्षों ने उसे लागू भी किया था। किन्तु अन्य स्थानों पर ऐच्छिक विवाचन का आश्रय नहीं लिया गया। इसके पश्चात् अभी हाल में ही ऐच्छिक विवाचन के विचार को मूर्त रूप दिया गया और सन् १९५६ में औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७ में संशोधन करके उसमें कुछ विशेष धाराएँ जोड़ी गईं। संशोधित अधिनियम के अनुसार, सम्बन्धित पक्ष यह कर सकते हैं कि वे लिखित समझौते द्वारा किसी भी विवाद को अनिर्णय अथवा न्याय-निर्णय (Adjudication) के लिये श्रम न्यायालय अथवा अधिकरण को सौंपने से पूर्व विवाचन के लिये विवाचक (Arbitrator) को सौंप सकते हैं। समझौते की प्रति सम्बन्धित सरकार को भेज दी जाती है जिसे सरकार को १४ दिन के अन्दर सरकारी गजट में प्रकाशित करना होता है। विवाचन की कार्यवाहियों की प्रवधि में सरकार विवाद से सम्बन्धित किसी भी हस्तान्त व तालाबन्दी को निषेध (Prohibit) कर सकती है। सम्बन्धित पक्षों (Parties) के मिलावा, ऐसा कोई भी व्यक्ति विवाचक के समक्ष प्रगना दृष्टिकोण रख सकता है जिनका विवाद से किसी भी प्रकार सम्बन्ध हो। विवाचक एक से अधिक भी हो सकते हैं और इस स्थिति में यदि विवाचक किसी मामले के बारे में परस्पर सहमत न हों, तो एक पंच (Umpire) की नियुक्ति का उपबन्ध (Provision) रखा गया है जिसका निर्णय लागू किया जायेगा।

ऐच्छिक विवाचन (Voluntary arbitration) द्वारा विवादों को सुलझाने के सिद्धान्त को सन् १९५८ में बनाई गई अनुशासन संहिता (Code of Discipline) द्वारा और बल मिला। यह संहिता प्रबन्धकों तथा श्रमिक संघों पर इस बात के लिये जोर डालती है कि वे अपने मतभेदों, विवादों तथा शिकायतों को ऐच्छिक विवाचन द्वारा हल करें। जुलाई १९५६ तथा अगस्त १९६२ में आयोजित भारतीय श्रम सम्मेलनों में भी इस बात पर जोर दिया गया कि औद्योगिक विवादों का निपटारा करने में मध्यस्थता तथा ऐच्छिक विवाचक का अधिकाधिक सहारा लिया जाना चाहिये। सन् १९६२ के औद्योगिक विराम-सन्धि प्रस्ताव (Industrial Truce Resolution of 1962) में भी ग्रहण कहा गया है कि ऐच्छिक विवाचन का अधिक से अधिक आश्रय लिया जाना चाहिये। सरकार विवाचकों की एक सूची प्रयत्ना नामिका तैयार करके प्रसारित करती है जिसमें प्रमुख मालिक (Employers), श्रमिक संघों के नेता, अर्थशास्त्री, शिक्षा-शास्त्री, सेवा-निवृत्त जज तथा श्रम न्यायान्त्यों एवं अधिकरणों के पीठासीन अधिकारी सम्मिलित किये जाते हैं। सन् १९६३ में मालिकों के संगठनों ने ऐच्छिक विवाचन पर विचार करने के लिये एक सेमिनार का आयोजन किया। सन् १९६५ के सेमिनार में ऐच्छिक विवाचन पर फिर विचार किया गया। इस सेमिनार का आयोजन 'औद्योगिक सम्बन्धों के धीराम केन्द्र' द्वारा नई दिल्ली में किया गया



था। श्रम-विवादों की भारतीय अकादमी ने मई १९६५ में एक "ऐच्छिक श्रम-विवाचन पर राष्ट्रीय कार्यशाला" (National Workshop on Voluntary Labour Arbitration) का भी सगठन किया। केन्द्रीय कार्यान्विति तथा मूल्यांकन समिति भी इस विचार को लोकप्रिय बनाने का प्रयास कर रही है। इसके पश्चात्, फरवरी १९६६ में नई दिल्ली में स्थायी श्रम समिति (Standing Labour Committee) का जो २४वाँ अधिवेशन हुआ उसने केन्द्र में एक राष्ट्रीय विवाचन प्रगति मण्डल की स्थापना की सिफारिश की। इस मण्डल का कार्य विवाचन के विचार का प्रचार करना था।

इस प्रकार, देश में ऐच्छिक विवाचन के आन्दोलन का सिलसिला जारी रहा, परन्तु इस दिशा में प्रगति बहुत कम हुई। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय क्षेत्र में ऐसे विवादों की संख्या, जिनमें विभिन्न पक्षों से ऐच्छिक विवाचन को स्वीकार करने को कहा गया था, इस प्रकार थी—१९६३-४६०, १९६४-६५१, १९६५-६२५ और १९६६-८१६, परन्तु सम्बन्धित पक्षों ने जिन थोड़े से ही मामलों में विवाचन को स्वीकार किया, उनको संख्या इस प्रकार थी—१९६३-१५६ (३४%), १९६४-१८५ (२८%), १९६५-१६६ (२७%) और १९६६-१०३ (१२%)। इसी प्रकार, राज्यों के क्षेत्र में भी विभिन्न पक्षों ने सन् १९६३ में केवल ८% और सन् १९६४ तथा १९६५ में ६% विवादों के मामलों में विवाचन को स्वीकार किया। इस दिशा में जो प्रगति की रफ्तार धीमी रही है उसका एक महत्वपूर्ण कारण यह है कि मालिकों द्वारा ऐच्छिक विवाचन के विचार को अभी तक हृदय से स्वीकार नहीं किया गया है। इस सम्बन्ध में उनका यह कहना है कि श्रमिक लोग तो विवाद का हर मामला ही विवाचन के लिये सौंपे जाने पर जोर देते हैं, जब कि कानून के उल्लंघन अथवा हिंसा के मामले और सामान्य प्रशासनिक प्रकृति के मामले विवाचन को नहीं सौंपे जाने चाहिये। फिर, मालिक ऐसे मामलों में भी विवाचन को स्वीकार नहीं करते जिनका सम्बन्ध उन श्रमिक सघों से होता है जिन्हें उन्होंने मान्यता नहीं दी है। यह भी कहा जाता है कि ऐसे अनुभवी विवादकों की कमी है जिनमें कि सभी पक्षों को पूर्ण विश्वास हो। साथ ही, इस बात की व्यवस्था होनी चाहिये कि विपरीतीय निर्णयों (Perverse Awards) के विरुद्ध अपील भी की जा सके।

अतः यद्यपि यह सत्य है कि ऐच्छिक विवाचन (Voluntary Arbitration) अधिनियम अथवा न्याय निर्णय (Adjudication) की अपेक्षा विवादों को सुलझाने का अधिक अच्छा साधन है, तथापि ऐसा लगता है कि जाने वाले वर्षों में, सम्भवतः, यह विचार देश में अधिक लोकप्रिय न हो। परन्तु यहाँ हम यह कह सकते हैं कि हमारे देश में श्रमिक असंगठित हैं और श्रमिक सघों में बाह्य व्यक्तियों के दबाये रहने के कारण समझौता कार्यवाहियों में श्रमिक अपने मामले को प्रभावपूर्ण तरीके से प्रस्तुत नहीं कर पाते। अतः औद्योगिक विवादों में सरकार के हस्तक्षेप करने के अधिकार को मानना ही पड़ेगा। निष्पक्ष विवाचन द्वारा श्रमिकों

के हित को ध्यान में रखा जा सकता है। इससे औद्योगिक विवादों में अधिक ध्यान भी हो सकेगा। हड़ताल अथवा तालाबन्दी कोई निजी प्रश्न नहीं है। इनसे सारे समाज पर प्रभाव पड़ता है। यदि सरकार हस्तक्षेप नहीं करती तब सम्पूर्ण समाज का जीवन ही दूबर हो जाता है। भारत में दूसरे देशों की अपेक्षा स्थिति भिन्न है। हमारे देश में दूसरे देशों की भाँति श्रमिक संघ भलीभाँति संगठित नहीं हैं और न ही वे पश्चिम की भाँति औद्योगिक सम्बन्ध व्यवस्था के मुख्य भाग माने जाते हैं। भारत में इस समय कुछ मकटकालीन गम्भीर परिस्थितियाँ हैं, जैसे—उपभोग्य वस्तुओं की कमी, ऊँची कीमतें, निर्वाह खर्च की अधिकता, उदाशन बढाने और लोगों को रोजगार दिलाने की तीव्र आवश्यकता, आदि-आदि। हम आयोगना के दौर में हैं और दूसरे देशों की भाँति श्रम और पूँजी की आपसी कसमकस और लीचातानी का तमाशा नहीं देख सकते। समय की सबसे बड़ी आवश्यकता यह है कि मानिकों और श्रमिकों की आपसी लड़ाई को पूर्णतया समाप्त कर दिया जाये और मयासम्भव अधिकतम उत्पादन करने के लिये अधिक से अधिक प्रयत्न किये जायें। अतः कुछ मामलों में इस समय देश में अनिवार्य विवाचन की आवश्यकता है। परन्तु यह भी ध्यान रखना चाहिये कि अनिवार्य विवाचन ही केवल-मात्र साधन नहीं है। यह तो राज्य का एक अन्तिम साधन है। इसका प्रयोग केवल उसी समय होना चाहिये जबकि मैत्रीपूर्ण समझौते के सभी प्रयत्न असफल हो गये हों। अतः यदि श्रमिक और पूँजीपति औद्योगिक सम्बन्धों की समस्या के प्रति वास्तविक और विवेकपूर्ण दृष्टिकोण अपनायें तब अनिवार्य विवाचन की आवश्यकता कदा-कदा ही पड़ेगी। अनिवार्य विवाचन जैसी व्यवस्था से कोई अनावश्यक भय नहीं होना चाहिये। समस्या के इस पहलू पर श्री बी० बी० गिरि ने अपने अनेक भाषणों में ध्यान आकषिप्त कराया है और नैनीताल अधिवेशन में भी, जिसका उल्लेख पहले किया जा चुका है, इसको स्वीकार कर लिया गया है। श्री बी० बी० गिरि के इस सम्बन्ध में विचार महत्वपूर्ण है। जब वे श्रम मंत्री थे तब उन्होंने आकाशवाणी से एक भाषण में कहा था —

“इस प्रश्न पर मेरे विचार सबसे भली-भाँति मासूम हैं। मैं सामूहिक सौदाकारी और विवादों के निपटारे के लिये पारस्परिक समझौते में दृढ़ विश्वास रखता हूँ। मेरे विचार में प्रबन्ध और श्रम के बीच स्थायी सम्बन्ध उत्पन्न करने एवं दृढ़ तथा आत्मविश्वासी श्रम आन्दोलन निर्माण करने के लिये यही सर्वोत्तम साधन है। परन्तु सम्बन्धित सभी पक्षों से विचार-विनिमय करने के पश्चात् मैं इस निष्कर्ष पर पहुँचा हूँ कि अभी ऐसा समय नहीं आया है कि अनिवार्य विवाचन को छोड़ कर हम विवादों के समझौते के लिये केवल पारस्परिक वार्तालाप पर निर्भर रहें। पंचवर्षीय आयोगना को सफलतापूर्वक लागू करने के लिये हम सब लोगों ने इस समय व्रत लिया है, और इससे यह बात इस समय मेल नहीं खाती कि हम कोई ऐसा नया प्रयोग शुरू करें जिससे औद्योगिक विवाद बढ जायें चाहे वह अल्पकालीन ही क्यों न हो। इसके अतिरिक्त एक ऐसे समय

मे कमी हो रही है और श्रमिकों की सौदाकारी शक्ति स्वभावतः कमजोर है, श्रमिकों से, अपने रोजगार की जोखिम पर आत्मनिर्भर होने की आशा नहीं करनी चाहिये। अतः मैं इस निष्कर्ष पर पहुँचा हूँ कि यद्यपि इसमें कोई सन्देह नहीं कि विवादों के पारस्परिक निपटारे के लिये सामूहिक सौदाकारी को प्रोत्साहित करने के लिये हर प्रकार के प्रयत्न करने चाहिये और धीरे-धीरे इस व्यवस्था को आवश्यकता के स्थान पर एक आदत सी बना देना चाहिये, फिर भी ऐसा कोई कार्य नहीं करना चाहिये जिसमें औद्योगिक संस्थानों में विवादों के निपटारे की वर्तमान व्यवस्था कमजोर हो जाये और सरकार को इस समय विवादों को अधि-करणों को सौंपने का जो अधिकार है उससे वंचित कर दिया जाये। श्री खड्गमाई देसाई के भी ऐसे ही विचार थे। श्री नन्दा की सजग विचारभारा का ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। श्री गिरि ने नवम्बर १९५८ में औद्योगिक सम्बन्धों में पुनः स्वशासन व्यवस्था पर जोर दिया। उन्होंने बताया कि अनिवार्य विवाचन एवं पुलिसमैन की भाँति है जो कि अन्तःनीति के चिह्न देखा रहता है और जरा-सी उत्तेजना होने पर पक्षों को ऐसे न्याय के लिये न्यायालय के सामने ले जाता है जो मेंहगा पड़ता है और जिससे पूर्ण सन्तुष्टि भी नहीं होती। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में औद्योगिक शान्ति की स्थापना के लिये पारस्परिक आतपीत, समझौता तथा ऐच्छिक विवाचन तथा कुछ विषम विवादों में अनिवार्य विवाचन की व्यवस्था पर जोर दिया गया था। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में भी ऐच्छिक गमभीरो और अनुशासन सहिता के महत्व पर प्रकाश डाला गया है और इस बात का मुद्दा दिया है कि ऐसे तरीके खोजने चाहिए जिनसे ऐच्छिक विवाचन के सिद्धान्त को अधिक से अधिक लागू किया जा सके तथा सरकार को उद्योग और क्षेत्रीय स्तर पर विवादों की निमित्त बनाने की ओर पग उठाने चाहिए।

### उपसंहार - समस्या का समाधान

यद्यपि यह मान भी लिया जाए कि देश में अनिवार्य विवाचन की आवश्यकता है फिर भी इसकी सफलता के लिए कुछ मूल बातों का होना आवश्यक होगा। औद्योगिक विवादों की समस्या विवादों के मूल कारणों को दूर किए बिना नहीं सुलझायी जा सकती। औद्योगिक विवादों की समस्या को ठीक प्रकार से समझने के लिए तथा उनके शान्तिपूर्ण निपटारे के हेतु विभिन्न प्रकार की व्यवस्थाओं को अपनाने के लिए हमें अनेक बातों को ध्यान में रखना आवश्यक होगा। उदाहरणतः प्रबुद्धी की दर में एक प्रतिशत की परिवर्तन करना होगा, सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को लागू करना होगा, रोजगार के स्तर को भी ऊँचा और स्थिर बनाना होगा, कार्य एवं रहने की दशाओं में सुधार लाना होगा, आदि। विवाचकों का ठीक प्रकार से चुनाव और एक क्षमताशाली श्रमिक संघ भी आवश्यक है। राज्य की नीति का यही उद्देश्य होगा चाहिये कि विवादों के कारणों को जितना भी हो सके कम करे। मालिकों और श्रमिकों में समुक्त रूप से और सीधी वार्ता को

प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है और सबसे पहले सुलह व्यवस्था पर ही ध्यान देना चाहिये। परन्तु यह बात भी ध्यान में रखनी चाहिए कि यदि श्रमिकों और मालिकों के आपसी समझौते के परिणामस्वरूप कीमतों में वृद्धि करके दोनों पक्षों को संतुष्ट करने का प्रयत्न किया जाता है तो ऐसी व्यवस्था अल्पकालीन होगी क्योंकि उगभोक्ता अपने ऊपर अधिक भार पढ़ने पर असन्तोष प्रकट करेंगे। अतः उद्योग में शान्ति की समस्या पर न केवल श्रमिकों और मालिकों के दृष्टिकोण से वरन् उपभोक्ताओं के दृष्टिकोण से भी विचार करना होगा। इसलिए प्रत्येक उद्योग में सीमान्त इकाइयों को, अर्थात् ऐसी सस्वामियों को जिनकी उत्पादन लागत सबसे अधिक है, उन्नत करना होगा, ताकि उनकी लागत में कमी हो और मूल्य अधिक न बढ़ें। औद्योगिक विवादों की समस्या को सुलझाने के लिए केवल विधान पर ही अधिक निर्भर नहीं रहना चाहिए। मालिकों और श्रमिकों के बीच निकट सम्पर्क स्थापित करने की अधिक आवश्यकता है और श्रमिकों को और अधिक सीमा तक प्रबन्ध कार्यों में सम्मिलित करना चाहिये। इस समय औद्योगिक विवादों की समस्या मनोवैज्ञानिक भी है। दोनों पक्षों का एक दूसरे के प्रति अविश्वास है। यदि मालिक श्रमिकों को उत्पादन में बराबर का साथी समझने लगे और उनसे दूर दूर रहने की वर्तमान प्रवृत्ति को छोड़ दें तो श्रमिकों का असंतोष काफी सीमा तक दूर हो जाएगा और औद्योगिक शान्ति भी स्थापित हो सकेगी। इस बात पर बार-बार जोर दिया जा सकता है कि विवादों के मूल कारणों को दूर करना चाहिए। डा० राधाकमल मुकर्जी के शब्दों में, “उचित मजदूरी, सुन्दर आवास, बीमारी तथा मातृत्व हित लाभ के लिये बीमा योजना आदि जैसी मानवीय मूल आवश्यकताओं को पूरा किए बिना हड़तालों को बलपूर्वक समाप्त कर देने की नीति अपनाना और उनके लिए दण्ड की व्यवस्था करना अधिक समस्याओं को गलत ढंग में सुलझाने का प्रयत्न करना होगा।” अतः सामाजिक और आर्थिक ढाँचे को हमें इस प्रकार से समायोजित करने का प्रयत्न करना चाहिए कि हर श्रमिक को इस बात का आश्वासन हो जाए कि उसकी न्यूनतम आवश्यकताओं की संतुष्टि होती रहेगी, उसके रोजगार में सुरक्षा रहेगी, यदि बेरोजगारी हो ही जाए तो इस अवधि में उसको कोई और रोजगार मिलने की व्यवस्था होगी तथा ऐसी मजदूरी में कि वह काम करने के अपेक्ष्य हो जाए, उसका निर्वाह होता रहेगा। श्रमिकों में उचित शिक्षा और श्रमजीवी वर्ग में उचित प्रकार का प्रचार होना चाहिए ताकि श्रमिक अपने अधिकारों के बारे में ही न सोचें वरन् अपने कर्तव्यों की ओर भी ध्यान दें। प्रजातन्त्र व्यवस्था में अनेक कानून बनाकर और सरकार के अधिक हस्तक्षेप से समस्या का समाधान नहीं हो सकता। इससे सम्बन्धित पक्षों को बुरा ही लग सकता है। जहाँ तक हो सके श्रमिकों और मालिकों को एक दूसरे के निकट लाने का प्रयत्न करना चाहिए। कानूनी विषमताओं को दूर ही रखना चाहिए। यदि पारस्परिक सहयोग की भावना है और श्रमिकों की अवस्था में सुधार कर दिया जाता है तो कोई कारण नहीं कि

औद्योगिक विवाद यदि पूर्णतया समाप्त न भी हो, फिर भी, अधिक से अधिक कम कयो न हो जायें।

इस प्रकार के विचारों पर, जो हम पहले भी कई बार व्यक्त कर चुके हैं, श्री बी० बी० गिरि ने भी अपना मत जोरदार शब्दों में प्रकट किया है। श्री गिरि ने औद्योगिक सम्बन्धों की समस्या पर बहुत व्यावहारिक दृष्टि से विचार किया है। श्री गिरि की इस विचारधारा (Giri's Approach) का अर्थ यह है कि विवादों को पारस्परिक रूप से सुलझाने के प्रयत्न करने चाहियें और अनिवार्य विवाचन की अपेक्षा सामूहिक सौदाकारी और ऐच्छिक विवाचन को अधिक प्रोत्साहन देना चाहिये। श्री गिरि की विचारधारा बहुत उत्तम है और इसका स्वागत करना चाहिये। परन्तु जैसा ऊपर मकेत किया जा चुका है अभी कुछ वर्षों तक हम सरकार के हस्तक्षेप को पूर्णतया दूर नहीं कर सकते और किसी न किसी प्रकार की अनिवार्य विवाचन व्यवस्था भी रखनी ही होगी। श्री गिरि ने भी अपनी इस विचारधारा में कुछ संशोधन किया था। परन्तु यह मानना पड़ेगा कि अभी न कभी मालिकों और श्रमिकों में इस बात की भावना आना बहुत जरूरी है कि यदि दोनों पक्षों को उन्नति करनी है तो उन्हें एक दूसरे को सहयोग देना होगा तथा अपने विवादों और मतभेदों को आपस में ही सुलझाना होगा। इस प्रकार, एक शक्तिशाली श्रमिक संघ शान्दोलन तथा श्रमिक-प्रबन्धक सहयोग, प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग, अनुशासन संहिता, आदि योजनाओं का देश में औद्योगिक शान्ति स्थापित करने में बहुत अधिक महत्व है।

## ग्रेट ब्रिटेन में औद्योगिक सम्बन्ध INDUSTRIAL RELATIONS IN GREAT BRITAIN

### सामूहिक सौदाकारी (Collective Bargaining)

सामूहिक सौदाकारी का विकास ग्रेट ब्रिटेन में मानिक-मजदूर सम्बन्धों की एक महत्वपूर्ण विशेषता है और इस सामूहिक सौदाकारी को कई वर्षों तक उद्योग-पक्षों की समस्याओं के निवारणार्थ मान्यता प्राप्त होनी रही है। बहुत समय तक मालिकों ने श्रमिकों के इस अधिकार को स्वीकार नहीं किया कि वे अपने मंचों के प्रतिनिधियों द्वारा किसी प्रकार का सौदा करें और मालिक श्रमिकों में व्यक्तिगत रूप से ही व्यवहार करने पर जोर देते रहे। उद्योग-पक्षों में यह सामान्य विचारधारा थी कि श्रमिक संघ अनुचित रूप से श्रमिकों के अस्तित्व में हस्तक्षेप करते हैं और, जैसा कि इंग्लैंड के श्रमिक संघ के इतिहास<sup>१</sup> में बताया जा चुका है, श्रमिक संगठनों को काफी समय तक अन्धरी दृष्टि में नहीं देखा गया। श्रमिकों के संगठनों के विरुद्ध कई कानून बना दिये गये थे क्योंकि श्रमिक वर्ग का विकास नहीं हो सका था। इसलिये १८२० तक सामूहिक सौदाकारी की प्रगति की ओर कोई विशेष कदम भी नहीं उठाया गया। परन्तु १८३१ के बाद श्रमिक संघ प्रादेशिक के विकास के साथ-साथ सामूहिक सौदाकारी को भी महत्वपूर्ण समझा जाने लगा और धीरे-धीरे यह मापन शक्तिशाली होना चला गया। आज इंग्लैंड के मालिक-मजदूर सम्बन्धों को निर्धारित करने में सामूहिक सौदाकारी का मुख्य स्थान है।

इंग्लैंड में सामूहिक सौदाकारी का तात्पर्य उस व्यवस्था में लिया जाता है जिसके अन्तर्गत मजदूरों और कार्य की दृष्टियों एक ऐसे पारस्परिक सौदे द्वारा निर्दिष्ट होती है जो मालिकों और मजदूरों के मंचों के बीच होता है और जिसको एक समझौते या करार का रूप दे दिया जाता है। इस प्रकार सामूहिक सौदाकारी उस अवस्था को कहते हैं जबकि अनेक श्रमिक एक सौदाकार एकाज के रूप में अपने रोजगार से सम्बन्धित विषयों पर मालिकों से या मालिकों के किसी समूह से समझौता करने के उद्देश्य से बातचीत करते हैं। किसी भी व्यक्तिगत श्रमिक से इस बात की आशा नहीं की जा सकती कि वह असंगठित रूप से अपने लिए समस्त हितों को प्राप्त कर सके। वह केवल सामूहिक सौदाकारी द्वारा ही अनुचित प्रति-योगिता से अपनी सुरक्षा कर सकता है। इन सामूहिक करारों में विभिन्न विषय प्रा-

१. देखिए 'इंग्लैंड में श्रमिक संघवाद' नामक अध्याय ६।

जाते हैं, जैसे—मजदूरी, समयोपरि मेहनताना, छुट्टियाँ, कार्य की दशावे, रोजगार की स्थिति आदि। एक व्यक्तिगत श्रमिक यह समस्त लाभ प्राप्त नहीं कर सकता और असंगठित उद्योगों में उसको मालिकों द्वारा प्रस्तुत की गई शर्तों को ही स्वीकार अथवा अस्वीकार करना पड़ता है। यह स्थिति सामूहिक सौदाकारी में नहीं रहती क्योंकि सामूहिक सौदाकारी का मतलब यह होता है कि एक ही श्रमी या स्तर के मजदूर श्रमिक और किन्हीं एक विशेष उद्योग के सब ही मालिक एक करार द्वारा बंध जाते हैं। ऐसे करारों में न केवल श्रमिकों को लाभ होता है वरन् मालिकों को भी लाभ पहुँचता है क्योंकि किसी भी भगड़े के समय यह सामूहिक करार मालिकों की भी रक्षा करते हैं। सामूहिक सौदाकारी की सफलता दोनों पक्षों की पारस्परिक स्वीकृति और करार को बफादारी से निभाने पर निर्भर करती है। यद्यपि ऐसे करारों के पीछे कोई वैधानिक मान्यता नहीं है तथापि इङ्गलैण्ड में दोनों पक्ष इनको पूर्ण बफादारी से निभाते हैं। जनमत कभी इस पक्ष में नहीं रहा है कि करारों के उत्लघन पर किसी दण्ड की व्यवस्था की जाए। फिर भी समुक्त ऐन्जिक व्यवस्था (Joint Voluntary Machinery) को प्रोत्साहित करने के लिए कुछ कानूने बनाए गए हैं।

श्रमिक सघ के दृष्टिकोण से सामूहिक सौदाकारी का उद्देश्य मालिकों की एकपक्षीय कार्यवाही को रोकना होता है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए वे मालिकों से एक ऐसे बंधन (Contract) पर हस्ताक्षर करा लेते हैं जिसमें निश्चित समय के लिए रोजगार की दशावशों को निर्धारित करने और उस समय में उत्पन्न होने वाले भगड़ों को निपटाने के लिए व्यवस्था होती है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि सामूहिक सौदाकारी मालिकों पर नियन्त्रण लागू करने का एक तरीका है। इस साधन से श्रमिकों को कई अधिकारों का आश्वासन मिल जाता है और कई बातों की छूट भी मिल जाती है क्योंकि मालिक फिर स्वतन्त्र रूप से प्रत्येक कार्य नहीं कर सकते। यह तो स्पष्ट है कि उद्योगों में और मतलब मलग कारखानों में जो समस्याएँ उत्पन्न होती हैं उनके निवारण के लिए मालिकों और मजदूरों के सगठनों को आपस में मिलजुल कर ही बात करनी चाहिए। श्रमिक विधान और उनको लागू करने की व्यवस्था तो केवल उद्योग-धन्धों की चालू रखने के लिए उचित वातावरण ही पैदा कर सकते हैं। पारस्परिक समस्याओं का समाधान दो उन्हीं पक्षों द्वारा किया जा सकता है जिनका मामला से सीधा सम्बन्ध होता है। इस विषय में सामूहिक करार ही ऐसा वातावरण उत्पन्न कर सकते हैं जिससे प्रगति में सहायता मिले। यह सामूहिक करार मालिक और मजदूर संघों के बीच कार्य में जो पारस्परिक सम्बन्ध होने चाहिए उनकी रूप-रेखा का निर्धारण करते हैं और श्रमिकों की माँगों और मालिकों द्वारा सुविधाएँ देने के मध्य समायोजन ला देते हैं। इस प्रकार यह सामूहिक सौदाकारी और करार इस बात को प्रकट करते हैं कि श्रमिक सघ आन्दोलन परिपक्व (Mature) और सक्रियताशील हो गए हैं और मालिकों के दृष्टिकोण में भी परिवर्तन आ गया है।

सामूहिक सौदाकारी का क्षेत्र और कार्य प्रत्येक देश में विस्तृत हुए हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की रिपोर्ट के अनुसार अमेरिका में गैर-कृषि उद्योगों में लगे हुए लगभग एक तिहाई श्रमिकों की कार्य की दशाएँ सामूहिक सौदाकारी के द्वारा निश्चित की जाती हैं। स्विटजरलैंड में लगभग आधे औद्योगिक श्रमिक सामूहिक करारों के अन्तर्गत आ जाते हैं। इसी प्रकार आस्ट्रेलिया, बेल्जियम, जर्मन गणराज्य, लुक्जम्बर्ग, स्केन्डेनेवियन देशों तथा ग्रेट ब्रिटेन में कम से कम आधे औद्योगिक श्रमिक भी इसी प्रकार सामूहिक करारों के अन्तर्गत आ जाते हैं। सोवियत संघ और पूर्वीय योश्व के प्रजातन्त्र राज्यों में ऐसे सामूहिक करार हर उद्योग संस्थान में पाए जाते हैं और अधिकांश श्रमिक इनके अन्तर्गत आ जाते हैं। अर्द्धविकसित देशों में भी सामूहिक सौदाकारी की रीति अब काफी श्रमिकों में फैल गई है, यद्यपि अनुपात के हिसाब से ऐसे देशों में अभी तक कम श्रमिक ही इनके अन्तर्गत आए हैं। भारत में हाल ही में कुछ सामूहिक करारों पर हस्ताक्षर हुए हैं। (देखिए पृष्ठ १६१)। इस बात से कोई इन्कार नहीं कर सकता कि ऐसे करार भारतीय स्थितियों के बहुत अनुकूल हैं, विशेषकर जब हम औद्योगिक विकास के मार्ग पर अग्रसर हो रहे हैं। परन्तु भारत में सामूहिक सौदाकारी उस समय तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि यहाँ श्रमिक संघ आन्दोलन को शक्तिशाली न बनाया जाए, श्रमिक संघों की बाढ़ को न रोका जाए और मालिक श्रमिक-संघों को मान्यता न दे।

यह बात ध्यान देने योग्य है कि सामूहिक सौदाकारी यह बात मान कर चलती है कि श्रमिक संघों को मालिकों द्वारा मान्यता प्राप्त है। अगर ऐसा नहीं होता अथवा एक उद्योग में दो या उससे अधिक प्रतिद्वन्द्वी संघ होते हैं तब सामूहिक सौदाकारी निष्प्रिय (Ineffective) हो जाती है। ग्रेट ब्रिटेन में श्रमिक संघ मालिकों द्वारा मान्यता प्राप्त कर चुके हैं और श्रमिकों में एकता है। इस कारण ग्रेट ब्रिटेन में सामूहिक सौदाकारी अत्यन्त सफल रही है और जो भी करार हुए हैं उनको न केवल व्यापक रूप से बनाया गया है बल्कि उनमें निश्चितता और स्थायिता भी पाई जाती है और ये करार औद्योगिक सम्बन्धों के लगभग सभी पहलुओं पर प्रकाश डालते हैं। इसलिए हमें कोई आश्चर्य नहीं है कि ब्रिटेन में एक ऐसी समायोजित और स्वीकृत कार्य-प्रणाली बना ली गई है जो न केवल अधिकतर उद्योगों पर प्रभाव डालती है, बल्कि जिसके अन्तर्गत बहुत बड़ी संख्या में श्रमिक आ जाते हैं। अतः ग्रेट ब्रिटेन के औद्योगिक सम्बन्धों के ढाँचे का अध्ययन उन लोगों के लिये बड़ा उपयोगी होगा जो कि भारत में भी औद्योगिक जाति बनाये रखना चाहते हैं। इंग्लैंड में प्रचालित और रीतियाँ इतनी प्रभावशाली और महत्वपूर्ण हो गई हैं कि हमारे देश में श्रमिक और उद्योगपति दोनों ही स्वयं के और देश के हित के लिये उनका अनुसरण कर सकते हैं।



## इंग्लैण्ड में औद्योगिक विवाद और श्रमिक संघ

इंग्लैण्ड में श्रमिक संघों के प्रारम्भिक विकास में दो बातें सामने आती हैं— एक तो श्रमिकों में 'औद्योगिक उम्र' अर्थात् उद्योगों में अपने स्थान बनाने की' अभिलाषा और दूसरे उनके राजनैतिक विचार । १८३० तक इंग्लैण्ड में श्रमिक संघों ने कार्य की दशाओं में सुधार की ओर अधिकतर ध्यान देना प्रारम्भ कर दिया था । अधिकतर संघों की सदस्य संख्या महत्वपूर्ण हो गई थी । मुलह या विवाचन द्वारा विवादों के निपटारे के लिये व्यवस्था भी कर दी गई थी । कई उद्योगों में मुलह बोर्ड स्थापित कर दिये गये थे, यद्यपि विवादों के समझौते में इनका कार्य सीमित ही रखा गया था । जंमे-जंमे उद्योगों का विकास हुआ इस व्यवस्था का क्षेत्र भी विस्तृत हो गया । इस प्रक्रिया में व्यापार परिवर्ध और मालिक संघों के समानों ने काफी महत्ता की । १९०० तक विवादों के निपटाने के लिये सामूहिक मीशकारी को अधिकतर उद्योगों में अपना लिया गया था । इस प्रकार इंग्लैण्ड में विवादों के निपटाने में श्रमिक संघों ने महत्वपूर्ण कार्य किये हैं और इस सम्बन्ध में उनके कार्यों का वर्णन हम इंग्लैण्ड के श्रमिक संघवाद के अध्याय में कर चुके हैं (अध्याय ६) ।

## इंग्लैण्ड में औद्योगिक विवादों के कारण

इंग्लैण्ड में श्रमिकों का असन्तोष ही अधिकतर हड़तालों का कारण है । श्रमिकों में असन्तोष की भावना इसलिए पाई जाती है कि उनके मतानुसार उन्हें उद्योग के लाभ में से कम हिस्सा मिलता है । यह समस्या आर्थिक होने के साथ-साथ मनोवैज्ञानिक भी है । जहाँ तक भौतिक उपभोग का प्रश्न है श्रमिक की स्थिति प्रारम्भ की आर्थिक प्रणाली की अपेक्षा यद्यपि अच्छी तो है परन्तु फिर भी वह कम मनुष्य है । श्रमिकों में शिक्षा का विकास इस असन्तोष का एक कारण है । श्रमिक समाज में अपने स्थान तथा उचित कर्तव्यों के बारे में पहले में कहीं अधिक वाद-विवाद करते हैं । मयुक्त पूँजीवादी प्रणाली (Joint Stock System) के विकास ने भी इस असन्तोष की भावना में वृद्धि की है । इस प्रणाली से पूँजी के नियन्त्रण एवं स्वामित्व में भिन्नता आ जाती है और मालिकों व श्रमिकों के व्यक्तिगत सम्बन्ध टूट जाते हैं । मालिक और श्रमिक के जीवन के रहन-सहन के स्तर में भी पूर्व की अपेक्षा अब बहुत अन्तर हो गया है । श्रमिक अपनी स्थिति की अपने पूर्वजों से तुलना नहीं करता वरन् मालिकों के वर्तमान वर्ग से करता है और दोनों के मध्य की गहरी खाई को निहारता है । अब उसे मालिकों के बड़े-बड़े लाभान्वी (Dividends) का ज्ञान होता है तब वह अनुभव करता है कि उससे उसका उचित भाग छीना जा रहा है । वह देखता है कि विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति के केवल स्वामित्व के कारण ही पूँजीपति कितने आनन्द से रहते हैं । यद्यपि वह यह स्वीकार करना है कि उत्पादन के लिए पूँजीगत वस्तुएं आवश्यक हैं परन्तु वह मालिकों द्वारा उद्योग के लाभ में से एक बड़े हिस्से को हड़प जाना अन्धाय

समझता है। दो महायुद्धों से भी श्रमिकों पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ा है और वह मालिकों की ही भाँति सुखपूर्वक अपना जीवन व्यतीत करने के अधिकार को पाने का दावा करते हैं। इसीलिए मजदूरी, वोनस और भर्हगाई भत्ते के प्रदत्तों पर ही अनेक हड़तालें हुई हैं।

श्रमिकों के मेहनताने के प्रश्न से ही कार्य के घण्टे और कार्य की दशाओं के प्रश्न भी सम्बन्धित हैं। इंग्लैण्ड में अनेक कटु संघर्ष कार्य दिवस के घण्टों के कारण हुए हैं। समयोपरि (Overtime) का प्रश्न औद्योगिक प्रजाति का प्रमुख कारण रहा है, विशेषकर उस समय जब व्यवसाय में बेरोजगारी होती है। मालिक अकस्तर वधे खर्चों में कमी करने के लिये श्रमिकों से अतिरिक्त घण्टों तक काम कराते हैं क्योंकि पारी प्रणाली यदि न हो तो नये श्रमिकों को कार्य पर लगाने से मशीनरी आदि पर भी अतिरिक्त धन व्यय करना पड़ता है। श्रमिक समयोपरि का विरोध करते हैं क्योंकि उससे कम घण्टे कार्य करने से जो सुविधा मिलती है उसका भ्रन्त हो जाता है और उनके स्वास्थ्य पर घुरा प्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त समयोपरि के न होने से अधिक श्रमिक रोजगार पा सकते हैं।

इंग्लैण्ड में अनेक हड़तालें इस कारण भी हुई हैं कि मालिकों ने श्रमिक संघों को उचित तथा क्षमतापूर्ण (Competent) सौदाकारी संगठन के रूप में मान्यता देने से इनकार कर दिया है। उदाहरणतः रेलवे श्रमिकों को काफी लम्बे समय तक संघर्ष करना पड़ा, तब कहीं जाकर रेलवे कम्पनियों ने उनको पूर्ण मान्यता प्रदान की। परन्तु औद्योगिक प्रजाति का यह कारण अब विशेष महत्व नहीं रखता क्योंकि मालिक अब श्रमिकों के उनके संघों द्वारा मातृचित और सौदा करने के अधिकार को स्वीकार करते हैं। अब मालिक देश में क्षमताशाली श्रमिक संघ मान्योत्पन्न की उपेक्षा करने का साहस नहीं कर सकते।

इंग्लैण्ड में औद्योगिक प्रजाति का एक और कारण कुछ उरसाही श्रमिकों का उद्योग के प्रबन्ध में भाग लेने की इच्छा है। वह उस व्यवस्था से सन्तुष्ट नहीं है जिसमें श्रमिकों का स्तर अधीनस्थ (Subordinate) हो जाता है, उनके व्यक्तित्व का लोप हो जाता है और इस प्रकार उन्हें अपनी प्रतिभाओं के विकास का अवसर नहीं मिलता। उनका उद्देश्य हड़तालों के माध्यम से पूँजीवादी प्रणाली को पूर्णतया समाप्त कर श्रमिकों का नियन्त्रण स्थापित करना है। श्रमिकों के स्तर को 'दास-मजदूर' (Wage slave) की स्थिति से ऊँचा उठाना उनका लक्ष्य है। इन विचारों के परिणामस्वरूप अनेक औद्योगिक विवाद हुये हैं। यदि ब्रिटिश लोग क्रान्तिकारी विचारों के विरोधी न होते तो इनका प्रभाव और भी अधिक होता। किन्तु इंग्लैण्ड में सम्भवतः कुछ साम्यवादियों को छोड़कर अन्य कोई भी श्रम-व्यवस्था के वर्तमान स्वरूप को नष्ट कर श्रमिकों के नियन्त्रण के पक्ष में नहीं है।<sup>१</sup>

२. प्रोफेसर पीगू के अनुसार औद्योगिक मतभेदों के वर्गीकरण का उल्लेख पृष्ठ १५१-१५२ पर दिया गया है।

## औद्योगिक विवाद सम्बन्धी विधान

यद्यपि इंग्लैण्ड में औद्योगिक विवाद सम्बन्धी विधान एक शताब्दी में भी अधिक पुराना है परन्तु १८२६ के पूर्व जो भी विधान बनाये गये थे उनमें अधिक उत्साह नहीं दिखाया गया था और इस कारण मालिक और मजदूरों के बीच जो खाई धीरे-धीरे उत्पन्न होती जा रही थी उसको कम करने में इन विधानों से अधिक सहायता प्राप्त नहीं होती थी। १८२४ के अधिनियम के अन्तर्गत 'जस्टिसेज आफ पीस' (Justices of Peace) को स्वेच्छापूर्वक मजदूरी निर्धारित करने का अधिकार दे दिया गया था। १८६७ और १८७२ के अधिनियमों में यद्यपि मुलह बोर्डों की व्यवस्था की गई थी परन्तु इनकी स्थापना की ओर कोई विशेष प्रयत्न नहीं उठाया गया था। १८२४ में प्रकाशित श्रम आयोग की रिपोर्टों की सिफारिशों के आधार पर १८२६ का मुलह अधिनियम (Conciliation Act) पारित किया गया। इसमें मुलह के ऐच्छिक सिद्धान्त पर जोर डाला गया था। मुलह का ऐच्छिक सिद्धान्त ब्रिटिश विधान की अपनी एक निराली विशेषता रही है। जहाँ मुलह बोर्ड नहीं बनाये गये थे, वहाँ मालिकों को ऐसे बोर्ड स्थापित करने के लिये प्रोत्साहित किया गया। 'बोर्ड आफ ट्रेड' (Board of Trade) को मध्यस्थता करने का अधिकार था। किसी भी एक पक्ष की प्रार्थना पर बोर्ड समझौतागार को और दोनों पक्षों की प्रार्थना पर विवाचक को नियुक्त कर सकता था। यद्यपि बोर्ड के निर्णय को मानना वैधानिक रूप से बाध्य नहीं था परन्तु फिर भी आशा की जाती थी कि सामान्यतः दोनों पक्ष निर्णय का आदर करेंगे।

१८२८ का अधिनियम केवल माध्यमस्वरूप से सफल रहा। पजीटिव मुलह बोर्डों की संख्या धीरे-धीरे बढ़ने लगी। हड़ताल और तालाबन्दी को रोकने में बोर्ड आफ ट्रेड का काफी हाथ रहा। १६०८ में एक स्थायी विवाचन न्यायालय (Court of Arbitration) की स्थापना की गई और इसके तीन वर्ष पश्चात् औद्योगिक परिषद (Industrial Councils) बनाई गईं। ऐसी परिषदें जिनका अध्यक्ष एक न्यायी अधिकारी होता था। मालिकों और कर्मचारियों की संयुक्त संस्था थी और इनका मुख्य कार्य बोर्ड आफ ट्रेड को मुलह और विवाचन कार्यों में सहयोग और सहायता देना था। इतना होते हुए भी १६१४ के युद्ध से पूर्व राष्ट्रीय व्यापारी हड़तालें हुईं और उनको मुलभाने के लिये तत्कालीन व्यवस्था पूर्णतया असफल सिद्ध हुई।

युद्ध के परिणामस्वरूप नीति में कुछ समय के लिये परिवर्तन हुआ। समय की आवश्यकताओं के कारण ही १६१५-१७ के 'म्यूनिसिपल आर्म्स वार एक्ट्स' (Munitions of War Acts) पारित किये गये जिनके अन्तर्गत हड़तालों को अवैध घोषित कर दिया गया तथा विवाचन बोर्डों के निर्णयों को मानना वैधानिक रूप से अनिवार्य कर दिया गया। परन्तु इतना सब होना पर भी युद्धकाल में ही

औद्योगिक ग्रन्थान्ति दृष्टिगोचर होने लगी। फलतः अक्टूबर १९१६ में सरकार ने व्हितले समिति (Whitley Committee) नियुक्त की। इसने संगठित उद्योगों में संयुक्त औद्योगिक परिषदों (Joint Industrial Councils) के निर्माण, प्राथमिक रूप से संगठित उद्योगों के लिये मालिक मजदूर समितियों (Works Committees) के निर्माण और असंगठित उद्योगों में मजदूरी के नियन्त्रण करने की सिफारिश की। समिति ने विभिन्न उद्योगों में ऐन्ड्रक, एच से राष्ट्रीय संयुक्त स्थायी औद्योगिक परिषदों (National Joint Standing Industrial Councils) और विभिन्न क्षेत्रों के लिये जिला परिषदों (District Councils) के स्थापित करने की भी सिफारिश की। राष्ट्रीय संयुक्त परिषदों का कार्य 'सामान्य नीति' (General Policy) से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करना था और जिला परिषदों का कार्यक्षेत्र स्थानीय प्रश्नों से सम्बन्धित था और मालिक-मजदूर समितियों के कार्य उन विषयों से सम्बन्धित थे जो किसी विशेष उद्योग सस्या के आन्तरिक (Internal) सम्बन्धों और कार्यों पर प्रभाव डालते थे।

१९१६ में सरकार ने औद्योगिक न्यायालय अधिनियम (Industrial Courts Act) पारित किया जो व्हितले समिति के सुझावों को मानकर बनाया गया था। इस समिति ने अधिनियम विवाचन विधि का घोर विरोध किया था और वर्तमान व्यवस्था को ही जारी रखने का सुझाव दिया था जिसमें मालिक और श्रमिक स्वयं ही समझौते करते थे और अपने मतभेदों को पारस्परिक रूप से निवटार लेते थे। अधिनियम के अन्तर्गत एक स्थायी औद्योगिक न्यायालय (Standing Industrial Court) की स्थापना भी की गई। इस न्यायालय में मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधि तथा अन्य स्वतन्त्र व्यक्ति थे और यह सब श्रम मन्त्रालय द्वारा मनोनीत किये जाते थे। दोनों पक्षों की सहमति से कोई भी विवाद इस न्यायालय को सौंपा जा सकता था। इंग्लैंड में इस न्यायालय ने विवादों को सुलझाने की दृष्टि से उपयोगी कार्य किया है। अधिनियम के अन्तर्गत श्रम मन्त्रालय को यह अधिकार था कि वह किसी भी विवाद की जांच करने के लिये जांच न्यायालय (Court of Inquiry) स्थापित कर दे और जांच की रिपोर्ट भी प्रकाशित कर दे। विद्यमान युद्ध के समय विवादों को सुलझाने की दृष्टि से 'रोजगार और राष्ट्रीय विवाचन आदेश' (Employment and National Arbitration Order) के अन्तर्गत एक राष्ट्रीय विवाचन अधिकरण (National Arbitration Tribunal) की स्थापना की गई। इसके अन्तर्गत उस समय तक हड़तालों और तालाबन्दियों को अवैध घोषित कर दिया गया जब तक कि कोई भी विवाद श्रम मन्त्री को प्रस्तुत नहीं किया जाता और वह २१ दिन के अन्दर-अन्दर समझौता नहीं करा पाता। सर्वप्रथम सामूहिक संयुक्त व्यवस्था से परापूर्व लिया जाना जरूरी था और इसके निर्णय की महत्ता भी विवाचन निर्णय जैसी ही मानी गई थी।

इस प्रकार इंग्लैण्ड में सामूहिक मोदाकारी की व्यवस्था बुढ़-बाल में भी कार्यान्वित होती रही।

## विवादों के निपटारे का ऐच्छिक आधार (Voluntary Basis of Settlement)

इंग्लैण्ड में वर्तमान समय में भी औद्योगिक सम्बन्धों की व्यवस्था मुख्य रूप से ऐच्छिक आधार पर स्थापित है। कुछ ही मामलों में सरकारी व्यवस्था इसके पूरक के रूप में की जाती है। औद्योगिक सम्बन्धों की व्यवस्था श्रमिकों और मालिकों के संगठनों अर्थात् मालिकों के सघ और श्रमिक सघों पर निर्भर है। यह संगठन श्रमिकों के कार्य की शर्तों और अन्य मामलों पर विचार-विमर्श और बात-चीत करने हैं। कुछ विषयों में तो यह बातें, अगर आवश्यकता हो तो, केवल सघों की सभा बुला कर ही की जाती है। अन्य विषयों के लिये एक स्थायी ऐच्छिक मध्यस्थ व्यवस्था की गई है। साधारणतः यह व्यवस्था सामने आने वाले प्रश्नों को सुलझाने के लिये पर्याप्त है। परन्तु उन विवादों के लिये जिनका निपटारा इस प्रकार नहीं हो पाना, स्वतन्त्र रूप से विवादान के लिये प्रस्तुत करने की भी व्यवस्था है। कुछ विशेष व्यवसायों में, जहाँ मालिकों और श्रमिकों के ऐच्छिक संगठनों का इतना विकास नहीं हो पाया है, कि वह इस प्रकार के मामलों को सामूहिक मोदाकारी द्वारा निबटा ले या इस प्रकार होने वाले समझौतों को लागू कर सके वहाँ ऐसे मामलों को निबटाने के लिये राजकीय कानूनों द्वारा व्यवस्था की गई है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये मजदूरी निर्धारित करने की व्यवस्था सम्बन्धी अनेक अधिनियम भी पारित किये गये हैं।

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है, इंग्लैण्ड में मालिकों और श्रमिकों के सघ सामूहिक मोदाकारी और औद्योगिक सम्बन्धों के दृष्टिकोण से बहुत महत्वपूर्ण हैं। इंग्लैण्ड में अधिकांश मालिक, मालिक-सघों के सदस्य हैं। इनमें से अनेक सघ काफी समय से चले आ रहे हैं। साधारणतया सघ औद्योगिक आधार पर संगठित किये गये हैं। इनमें से कुछ तो स्थानीय हैं और कुछ राष्ट्रीय आधार पर बनाये गये हैं। 'ब्रिटिश एम्प्लायर्स कन्फेडरेशन' (British Employers' Confederation) मालिक सघों की केन्द्रीय संस्था है और इससे अधिकतर मालिक सघ और संगम सम्बद्ध (Affiliated) है। यह संगठन मालिकों और श्रमिकों के आपसी सम्बन्धों में, मालिकों के हितों को ध्यान में रखकर कार्य करती है। जहाँ तक श्रमिक सघों का सम्बन्ध है, अधिकतर श्रमिक सघों में संगठित है। इनके विकास और कार्यों का वर्णन 'इंग्लैण्ड में श्रमिक सघवाद' नामक अध्याय में पहले ही किया जा चुका है। 'ट्रेड यूनियन काँग्रेस' श्रमिक सघों की केन्द्रीय संस्था है और इससे अधिकतर श्रमिक सघ सम्बद्ध है। सरकारी विभागों से संगठित मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों के बीच उनके हितों की व्यापक रूप से प्रभावित करने वाले विषयों पर परामर्श करने के लिये 'ब्रिटिश एम्प्लायर्स कन्फेडरेशन' और 'ट्रेड यूनियन काँग्रेस' को सरकार द्वारा मुख्य मस्या के रूप में मान्यता प्राप्त है।

## संयुक्त औद्योगिक परिषदें (Joint Industrial Councils)

जहाँ तक ऐच्छिक संयुक्त बातों व्यवस्था का सम्बन्ध है, यह देखने में आता है कि रोजगार की शर्तों और दशाओं को प्रभावित करने वाले सभी मामलों पर सम्बन्धित मालिकों और श्रमिकों के सङ्गठन द्वारा तदर्थ (Ad hoc) रूप से विचार किया जाता है और अन्य मामलों के लिये संयुक्त औद्योगिक परिषदों के रूप में स्थायी संस्थाएँ हैं और उनका कार्य. इस प्रकार के मामलों पर राष्ट्रीय स्तर पर संयुक्त रूप से विचार करना है। इनकी स्थापना 'हिटले समिति' की सिफारिशों और १९१६ के 'औद्योगिक न्यायालय अधिनियम' (Industrial Courts Act) के परिणामस्वरूप हुई है। इस समय इस प्रकार की संस्थाओं की संख्या २०० है। इनमें उद्योग के दोनों पक्षों के प्रतिनिधि होते हैं और कुछ मामलों में एक स्वतन्त्र अध्यक्ष भी होता है। इनके कार्यों में बहुत भिन्नता होती है। कुछ संस्थाएँ केवल मजदूरी के विषय पर ही बातचीत करती हैं, और कुछ महत्वपूर्ण संस्थाएँ उद्योग के हितों को प्रभावित करने वाली अनेक बातों पर विचार करती हैं। यदि निपटारे की शर्तों पर समझौता नहीं हो पाता है तब वह अपने विवाद को किसी स्वतन्त्र विवाचक के सम्मुख रखने का प्रयत्न १९१६ के औद्योगिक न्यायालय अधिनियम के अन्तर्गत किये गये अन्य किसी साधन की अपनाने को सहमत हो जाते हैं।

अनेक उद्योगों में इसी प्रकार के प्रबन्ध जिला और कारखाना स्तरों (District and Factory Levels) पर है जहाँ मामलों पर दोनों पक्षों के प्रतिनिधियों द्वारा या तो तदर्थ (Ad hoc) रूप से विचार किया जाता है अथवा जिला संयुक्त औद्योगिक परिषदों या ऐसी ही संस्थाओं या मालिक-मजदूर परिषदों द्वारा की गई किसी नियमित व्यवस्था द्वारा विचार होता है। इस प्रकार की संस्थाएँ राष्ट्रीय स्तर पर किये गए समझौतों को अपने जिले या कारखाने में लागू करने के प्रश्न पर विचार करती हैं, परन्तु साधारणतया इन्हे राष्ट्रीय समझौतों की शर्तों में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। ये नई समस्याओं पर भी विचार करती हैं परन्तु यदि जिला अथवा कारखाना स्तरों पर उनका कोई हल नहीं निकलता तब उनको राष्ट्रीय संस्था को सौंप दिया जाता है।

## इंग्लैण्ड में मालिक-मजदूर समितियाँ

### (Works Committees in England)

इंग्लैण्ड में मालिक-मजदूर समितियों की स्थापना के अनेक उद्देश्य रहे हैं। श्रमिक मालिक-मजदूर समितियों को प्रबन्ध में हिस्सा लेने का साधन मानते हैं। मालिकों के विचार से ये समितियाँ अज्ञान्ति को कम करने और कार्य-कुशलता को बढ़ाने का साधन हैं। उचित रूप से संगठित मालिक-मजदूर समितियों से श्रमिकों को बहुत लाभ होता है। प्रत्येक संस्थान में मजदूरी एवं कार्य के घण्टे आदि विषयों से सम्बन्धित विवादों को तुरन्त ही सुलझाया जा सकता है। इन समितियों द्वारा रोजगार और कार्य की दशाओं से सम्बन्धित

अन्य विषयों पर भी विचार किया जाता है। परन्तु ऐसे उदाहरण बहुत कम हैं जहाँ श्रमिकों को प्रवन्ध में वास्तविक रूप में भाग मिला हो। जहाँ तक नीति-निर्धारण में श्रमिकों के सहयोग का प्रश्न है उसका अस्तित्व लगभग ही नहीं। जिन श्रमिकों ने इस उद्देश्य में श्रमालय समितियों का निर्माण किया था, साधारणतया उन्हें निराश ही होना पड़ा। यह बात उल्लेखनीय है कि शुरु शुरु में श्रमालय समितियों और श्रमालय प्रतिनिधि समितियों का श्रमिक सघों द्वारा अपनी गतिविधियों के पूरक के रूप में अभ्यर्चन किया गया था परन्तु बाद में जब श्रमालय प्रतिनिधि आन्दोलन प्रभावशाली हुआ तो श्रमिक सघ इनके विरोधी हो उठे जिसके कारण यह आन्दोलन १९१८ के बाद कमजोर हो गया। वर्तमान समय में श्रमालय समितियाँ श्रमिक सघों से मिलकर अपना कार्य सुचारु रूप से कर रही हैं और इन्होंने विवादों को तत्काल ही सुलझाने की स्वस्थ परम्परा का विकास किया है। श्रमिका की सुरक्षा और कल्याण के लिए भी इन्होंने अच्छा कार्य किया है। ग्रेट-ब्रिटेन की औद्योगिक सम्बन्ध व्यवस्था में उनका अब एक मुख्य स्थान है।

### मजदूरी को नियन्त्रित करने वाली व्यवस्था (Wage Regulating Machinery)

इंग्लैण्ड में मजदूरी को वैधानिक रूप से भी नियन्त्रित करने की व्यवस्था है। अनेक उद्योगों में जहाँ श्रमिकों और मालिकों के संगठन की कमी के कारण ऐच्छिक रूप से पारस्परिक बातचीत का प्रवन्ध नहीं है या यदि है तो वह अपर्याप्त है, वहाँ कुछ वैधानिक निकायों (Statutory Bodies) की स्थापना की गई है जिन्हें मजदूरी निर्धारण परिषद् (Wage Council) और मजदूरी निर्धारण बोर्डों (Wage Boards) के नाम से जाना जाता है। इनमें मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों के साथ-साथ कुछ विशेष स्वतन्त्र व्यक्ति भी होते हैं। इन निकायों से सम्बन्धित मन्त्री को जो साधारणतया श्रम मन्त्री होता है, मजदूरी की न्यूनतम शर्तों और दशाओं के लिए सुझाव देन का अधिकार है। मन्त्री को इन न्यूनतम दशाओं और शर्तों को वैधानिक रूप देने का अधिकार है। लगभग २०-३० लाख श्रमिकों के रोजगार की दशाओं का निर्धारण ऐसी ही वैधानिक व्यवस्था द्वारा होता है। १९४५ के मजदूरी परिषद् अधिनियम (Wages Council Act) द्वारा भी मजदूरी निर्धारित करने वाली इस व्यवस्था की स्थापना की गई है। अनेक उद्योगों के लिए भी अधिनियम बनाए गए हैं, जैसे—१९४८ में कृषि कार्यों में मजदूरी निर्धारण के लिए (Agricultural Wages Act), १९३८ में सड़क यातायात के कार्यों में मजदूरी निर्धारण के लिए (Road Haulage Wages Act), १९४३ में मोजनानियों में काम करने वालों की मजदूरी निर्धारण के लिए (Catering Wages Act), आदि। इन सब में न्यूनतम मजदूरी की व्यवस्था है।

## राज्य द्वारा सुलह और विवाचन व्यवस्था (State Conciliation and Arbitration)

सरकार की ओर से सुलह, विवाचन और जांच की भी व्यवस्था की गई है। १८८६ के सुलह अधिनियम (Conciliation Act) और १९१८ के औद्योगिक न्यायालय अधिनियम (Industrial Courts Act) के अन्तर्गत श्रम मन्त्री को यह अधिकार है कि यदि ऐच्छिक सुलह व्यवस्था द्वारा औद्योगिक विवादों का निपटारा न किया जा सके तो वह उद्योगों को विवादों के निपटारे में सहायता करें। इन अधिकारों का उद्देश्य ऐच्छिक साधनों और संयुक्त व्यवस्था को दबाना नहीं बल्कि प्रोत्साहित करना है। सुलह व्यवस्था द्वारा उद्योगों को सहायता देने के लिए सुलह अधिकारियों की व्यवस्था है जो श्रम मन्त्रालय का एक भाग है। इन सुलह अधिकारियों का काम राष्ट्रीय और जिला और कुछ विषयों में कारखाना स्तर पर मालिकों और श्रमिकों के आपसी सम्बन्धों को ध्यान में रखना है और यदि श्रमिक और मालिक चाहें तो पारस्परिक वातालाप और वाद-विवाद द्वारा उनके विवादों का निपटारा करने में सहायता देना है। जिन विवादों को इस प्रकार से नहीं निपटाया जा सकता उनको यदि सम्बन्धित पक्ष चाहें तो ऐच्छिक विवाचन के लिए सौंपा जा सकता है। यह विवाचन या तो एक विवाचक द्वारा या एक तदर्थ (Ad hoc) विवाचन बोर्ड द्वारा या औद्योगिक न्यायालय द्वारा, जो १९१६ के औद्योगिक न्यायालय अधिनियम के अन्तर्गत एक स्थायी अधिकरण के रूप में स्थापित हुआ है, किया जाता है। युद्धकाल के संकटकालीन (Emergency) गण के रूप में यह उद्देश्य बनाया गया था कि किसी भी पक्ष द्वारा मन्त्री को प्रस्तुत किये जाने वाले मामले को राष्ट्रीय विवाचन अधिकरण को सौंपा जा सकता था और इसके निर्णयों का सम्बन्धित पक्षों पर लागू करना अनिवार्य था। यह व्यवस्था १९५८ तक चलती रही जबकि उस वर्ष नवम्बर में अधिकारियों को समाप्त कर दिया गया, यद्यपि श्रमिक सच के नेताओं ने इसका विरोध किया था। अब १९५६ के रोजगार की शर्तों और दशाओं से सम्बन्धित अधिनियम (Terms and Conditions of Employment Act) के अन्तर्गत श्रमिकों के प्रतिनिधि संगठन द्वारा श्रम मन्त्री को यह रिपोर्ट दी जा सकती है कि उसके व्यापार या उद्योग में कोई विशेष मालिक रोजगार की ऐसी शर्तों और दशाओं को कार्यान्वित नहीं कर रहा है जिनका आपस में निर्णय हो चुका है या जिनके लिए कोई विवाचन निर्णय दिया जा चुका है या जिनको मान्यता प्राप्त है। यदि मामले का निपटारा नहीं हो पाता तो श्रम मन्त्री को उक्त औद्योगिक न्यायालय को सौंपना पड़ता है। मालिकों को रोजगार की शर्तों और दशाओं को मनवाने के लिए न्यायालय द्वारा विवाचन निर्णय दिया जा सकता है। यह निर्णय रोजगार संबंधी एक निहित शर्त के रूप में मान्य हो जाता है। श्रम मन्त्री को यह अधिकार भी है कि वह उन विवादों के लिए जो हो चुके हैं, या जिनके होने की सम्भावना है अथवा जिनकी उपरोक्त सामानों द्वारा सरलता से सुलझने



की आशा नहीं है, जाँच न्यायालय या जाच समिति की स्थापना कर दे। इन निकायों (Bodies) की रिपोर्टें मुख्यतः संसद और जनता की सूचना के लिए होती हैं। यद्यपि रिपोर्टों को किसी पक्ष के लिए मानना अनिवार्य नहीं है फिर भी इन रिपोर्टों की सिफारिशों को विवादों के निबटारे का आधार समझकर स्वीकार कर लिया जाता है।

इंग्लैण्ड में श्रमिकों और श्रमिकों के सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले विषयों पर विवाद करने के लिये सरकार और उद्योग में पारस्परिक सम्पर्क भी रहता है। दोनों पक्षों के सामान्य हितों के विषयों पर सरकार सभी स्तरों पर विचार करने के लिये श्रमिकों और मालिकों के प्रतिनिधियों के साथ सम्पर्क बनाये रखती है। स्थानीय और जिला स्तर पर श्रम मन्त्रालय के मुख अधिकारी उद्योग के दोनों पक्षों के प्रतिनिधियों के सम्पर्क में रहते हैं। राष्ट्रीय स्तर पर विभाग के अधिकारी पारस्परिक सम्पर्क बनाये रखने वाले अधिकारियों के रूप में निमन्त्रण पाकर अथवा सौजन्यता के नाते से संयुक्त औद्योगिक परिषदों की सभाओं में उपस्थित होते हैं। राष्ट्रीय संयुक्त सलाहकार परिषद के माध्यम से सरकार व 'ब्रिटिश एम्प्लायर्स कॉन्फ़ेडरेशन' और 'ट्रेड यूनियन कांग्रेस' के बीच परामर्श करने की स्थायी व्यवस्था भी है। इस राष्ट्रीय संयुक्त सलाहकार परिषद (National Joint Advisory Council) की स्थापना १९३६ में की गई थी। इसमें दोनों पक्षों का प्रतिनिधित्व होता है और इसका कार्य सामान्य हित के प्रश्नों पर सरकार को सलाह देना है।

उत्पादन सम्बन्धी सभी विषयों पर कारखाना स्तर पर उद्योग में संयुक्त रूप से परामर्श करने की व्यवस्था की गई है। बहुधा विषयों पर संयुक्त रूप से विचार किया जाता है जो अनौपचारिक (Informal) रूप से होता है, विरोधकार छोटे कारखानों में ऐसा ही होता है। कुछ अन्य उद्योगों में ऐसे विचार विमर्श कुछ संयुक्त निकायों (Bodies) द्वारा होते हैं जो कारखाना, जिला और राष्ट्रीय हर स्तर पर स्थापित कर दिए गए हैं। ये संयुक्त निकायें रोजगार की शर्तों और दशाओं के बारे में विचार और समझौता कराने का प्रयत्न करती हैं, और उत्पादन से सम्बन्धित विषयों पर भी विचार करती हैं। अनेक अन्य उद्योगों में इन मामलों पर विचार करने के लिये संयुक्त उत्पादन समिति अथवा मालिक भ्रूहूर परिषद की अलग से व्यवस्था है। इनकी स्थापना कारखाना स्तर पर की जाती है और इनमें उन मामलों को सम्मिलित नहीं किया जाता जिन पर सामान्य वार्तालाप व्यवस्था के अन्तर्गत विचार किया जाता है। इन संयुक्त उत्पादन समितियों का संगठन भिन्न भिन्न होता है, और कुछ उद्योगों में आपसी वार्तालाप की सामान्य निकायों द्वारा राष्ट्रीय स्तर पर इनको नियन्त्रित किया जाता है।

इंग्लैण्ड में औद्योगिक शान्ति की स्थापना के लिए की गई व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ

इस प्रकार ब्रिटिश औद्योगिक व्यवस्था की मुख्य विशेषता यह है कि

विवादों की प्रारम्भिक अवस्था में ही शिकायतों को दूर करने का अवसर मिलता है। इङ्ग्लैण्ड में औद्योगिक सम्बन्धों की सम्पूर्ण व्यवस्था का आधार ऐच्छिक है। वहाँ पर दोनों पक्ष एक दूसरे के दृष्टिकोणों को समझने का प्रयत्न करते हैं और अपने सामान्य हितों को भी मान्यता देते हैं। इस कारण इङ्ग्लैण्ड में पिछले बीस वर्षों में हड़ताल और ठालाबन्दी बहुत ही कम हुई हैं। पिछले कुछ वर्षों में हुई कुछ गम्भीर कामबन्दियों (Stoppages of work) के बावजूद १९३२ से १९५६ तक औसतन केवल २२-२५ लाख कार्य दिनों की क्षति हुई जबकि १९१० से १९३२ तक २३ वर्षों में २१० लाख कार्य दिनों की क्षति हुई थी।

सक्षेप में हम कह सकते हैं कि इंग्लैण्ड में औद्योगिक-शान्ति स्थापित करने के लिये निम्नलिखित व्यवस्था है:—(१) मालिकों और श्रमिकों में सामूहिक सौदाकारी द्वारा किये गये संयुक्त ऐच्छिक समझौते और करार, (२) मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों में औद्योगिक परिषदों द्वारा राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय स्तरों पर संयुक्त रूप से औद्योगिक वार्तालाप, (३) प्रत्येक संस्थान में मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की मालिक-मजदूर समितियाँ, (४) ऐसे उद्योगों में, जहाँ सग कमजोर हैं, न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिये वैधानिक मजदूरी नियन्त्रण की व्यवस्था (Statutory Wage Regulating Machinery), (५) सरकार द्वारा सुलह, विवाचन और जाच तथा युद्ध काल में अनिवार्य विवाचन की व्यवस्था, (६) श्रमिकों और मालिकों के पारस्परिक सम्बन्धों पर प्रभाव डालने वाले विषयों पर सरकार और उद्योग में पारस्परिक सम्पर्क बनाए रखने की व्यवस्था, (७) कारखाना स्तर पर उद्योग में संयुक्त परामर्श व्यवस्था।

### ग्रेट-ब्रिटेन के अनुभव और भारत

कुछ लोगों का ऐसा विचार है कि इंग्लैण्ड की भाँति औद्योगिक विवादों में विषयों पर राजकीय हस्तक्षेप यथासम्भव कम होना चाहिये और दलम्ब करने की अपेक्षा प्रारम्भिक अवस्था में ही तर्क द्वारा मतभेद दूर करने के तरीके को प्रोत्साहित करना चाहिये। भारत में अब तक श्रमिक सघों ने औद्योगिक विवादों के मुलभूत में कोई विशेष योग नहीं दिया है जबकि ग्रेट ब्रिटेन के औद्योगिक सम्बन्धों के वह अभिन्न (Integral) अंग हैं। इसके प्रतिरिक्त ग्रेट ब्रिटेन में, भारत के विपरीत, किसी भी औद्योगिक विवाद के सम्बन्धित पक्ष एक दूसरे के दृष्टिकोण की सराहना करते हैं तथा पारस्परिक वार्तालाप और स्वतन्त्र विचार-विमर्श द्वारा स्थिति को स्पष्ट रूप से समझने का प्रयत्न करते हैं। भारत में कर्तव्यनिष्ठ (Responsible) श्रमिक नेताओं की कमी है। श्रमिक अशिक्षित और असंगठित होने के कारण पारस्परिक विचार-विमर्श में भाग नहीं लेते और इस प्रकार प्रतिपक्ष के विचारों को समझ भी नहीं पाते। ग्रेट ब्रिटेन में औद्योगिक सम्बन्धों की व्यवस्था सफलतापूर्वक ऐच्छिक आधार पर कार्य करती है और इसका कारण शक्तिशाली श्रमिक सघ और शिक्षित श्रमिक वर्ग है। भारत में श्रमिक सघ आन्दोलन अभी तक बुर्बल

है और श्रमिक वर्ग अधिक्षित है, इसलिए सरकार का हस्तक्षेप आवश्यक और वाछनीय प्रतीत होता है। परन्तु भारत में भी अब प्रारम्भिक अवस्था में ही स्वतन्त्र और निष्पक्ष विचार-विमर्श की महत्ता को धीरे-धीरे समझा जा रहा है। भारत में भी इंग्लैण्ड के समान विभिन्न औद्योगिक अधिनियमों में मालिक मजदूर सन्निधि, संयुक्त औद्योगिक परिषदों, समझौताकारों आदि की व्यवस्था की गई है। अब श्रमिकों और मालिकों के बीच संयुक्त ऐच्छिक विचार विमर्श पर अधिक जोर दिया जा रहा है। भारत में कुछ औद्योगिक केन्द्रों में श्रमिकों और मालिकों के मध्य हाल ही में हुए करारों ने यह सिद्ध कर दिया है कि पारस्परिक विवादों में ही रत होन के पुराने तरीका का प्रभाव अब कम होता जा रहा है।

इस प्रकार भारत अपनी मालिक मजदूर सम्बन्ध व्यवस्था में ग्रेट ब्रिटेन की व्यवस्था का अनुसरण करने का प्रयत्न कर रहा है। इंग्लैण्ड और भारत की इस व्यवस्था में कुछ न कुछ अन्तर तो रहना ही क्योंकि दोनों देशों की परिस्थितियाँ बहुत भिन्न हैं। इसलिए इस समय औद्योगिक विवादों में सरकारी हस्तक्षेप को किसी बड़ी सीमा तक समाप्त नहीं किया जा सकता क्योंकि श्रमिक और मालिक दोनों ही इस समय इस बात के पक्ष में प्रतीत नहीं होते। हम इतना कह सकते हैं कि भारत में श्रमिकों और मालिकों दोनों को ही प्रतिपक्षी के दृष्टिकोण को समझने के लिए ग्रेट ब्रिटेन की भाँति निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र विचार-विमर्श की महत्ता को समझना होगा। औद्योगिक विवादों के हो जाने के पश्चात् उनके निवारण के लिए हुए दूँढ़ने की अपेक्षा हम भी इस बात का अधिक प्रयत्न करना चाहिए कि औद्योगिक विवाद उत्पन्न ही न हो।

## औद्योगिक श्रमिकों की आवास समस्या (HOUSING OF INDUSTRIAL LABOUR)

### आवास की महत्ता और आवश्यकता

आवास की समस्या निश्चय ही भारत में औद्योगिक श्रमिकों की एक महत्वपूर्ण समस्या है। भोजन तथा कपड़े के बाद आवास का ही स्थान है। उचित आवास के अभाव के कारण बीमारियाँ फैलती हैं, व्यक्ति में असन्तोष ध्याप्त हो जाता है, मानव की उच्चतर भावनाओं का अस्त हो जाता है तथा उनमें असम्पत्ता एवं निर्दयता आ जाती है। अनेक अमेरिकन तथा यूरोपियन लेखकों द्वारा मकानों के आर्थिक एवं सामाजिक महत्व पर गम्भीरतापूर्वक विचार किया गया है। यह देखा गया है कि उद्योगों के छूटाव (Choice) तथा स्थापन (Location) के साथ-साथ, अन्य देशों में आवास समस्या भी बहुत महत्वपूर्ण बन गई है तथा नगर नियोजन पर भी पर्याप्त ध्यान दिया गया है। हमारा देश इस दृष्टि से बहुत पीछे है क्योंकि यहाँ पर कुछ स्थानों को छोड़कर, शेष में आवास की केवल सममित (Symmetrical) रूप से ईंटों व मिट्टी का एक संचयमात्र ही कहा जा सकता है। आधुनिक आवास, जैसे कि नाम के अनुसार होने चाहियें, औद्योगिक क्षेत्रों में नहीं पाये जाते। आधुनिक आवास<sup>1</sup> की अपनी कुछ विशेषताएँ हैं और उसकी कुछ ऐसी विशिष्ट पद्धतियाँ हैं जिनके कारण पिछली सताव्वी के प्रतिरूपी (Typical) रहने के बानावरण से आधुनिक आवास भिन्न होते हैं। मकानों का निर्माण दीर्घकालीन उपयोग के हेतु किया जाता है और इस कारण उनको बेवत शीघ्रता से लाभ कमाने के निमित्त नहीं बनाया जाता। आवास व्यवस्था “आयोजित” होती है और इस कारण इसको व्यापारिक दृष्टि से नहीं देखना चाहिये। आवास से तात्पर्य यह नहीं है कि गलियों का अपने आप ही विस्तार हो जाय या ईंटों को एक स्थान पर एकत्रित कर दिया जाय। आवास का एक आदि और एक अन्त होता है और इसका एक भौतिक रूप भी होता है। इसका एक भाग दूसरे भाग से सम्बन्धित होता है और प्रत्येक भाग एक उद्देश्य विशेष की पूर्ति करता है। इसमें दैनिक जीवन की न्यूनतम सुविधाएँ, जैसे—वायु आने-जाने के लिए संवातन, सूर्य-प्रकाश,

1. *Modern Housing* by Catherine Bauer, quoted by the Labour Investigation Committee Report, page 294

प्रत्येक खिड़की से सान्त व सुहावना दृश्य, पर्याप्त एकान्तता, बीमारी तथा प्रसूतिका-वस्था में प्राथम्य, सफाई की सुविधा तथा बच्चों के खेलने के स्थान, प्रादि होनी चाहिये। आवास केवल मौसम के बचाव, खाना बनाने और सोने के लिए ही नहीं होता बल्कि यह विषम सामाजिक रीतियों का केन्द्र भी है। फिर एक आधुनिक मकान उस कीमत या किराये पर मिलना चाहिये, जिसे औसत अथवा कम आय का व्यक्ति भी दे सके।

### जनसंख्या में वृद्धि

हमारे औद्योगिक क्षेत्रों में कितने गृह, आधुनिक गृह के उपरोक्त वर्णानुसार हैं अथवा उसके निकट भी आते हैं? सम्भवतः कोई भी नहीं अथवा इतने कम कि उनकी संख्या समुद्र में 'एक बूँद के समान है। आवास समस्या दिन-प्रतिदिन जटिल होती जा रही है और वर्तमान आवास व्यवस्था अत्यन्त असन्तोषजनक है। औद्योगिक क्षेत्र बहुत भीड़-भाड़ वाले हो गये हैं। प्राप्य भूमि की अपेक्षा जनसंख्या में अधिक वृद्धि हुई है। बम्बई, कलकत्ता, अहमदाबाद जैसे शहरों की जनसंख्या बहुत बढ़ गई है तथा छोटे नगर एवं अर्धविकसित क्षेत्रों ने भी अपना एक विशिष्ट स्थान बना लिया है। न केवल जनसंख्या में ही वृद्धि हुई है बल्कि पिछले कई वर्षों से गाँवों से शहरों व नगरों की ओर जनसंख्या बढ़ती गई है। १९५१ की जनगणना के आँकड़ों से ज्ञात होता है कि १९४१-५१ के १० वर्षों में ऐसे ७५ नगरों की जनसंख्या में जिनमें १ लाख या अधिक आबादी थी ४३.८% वृद्धि हुई। नई देहली में १९७७%, मद्रास में ८३.९%, बम्बई में ६३.१%, कलकत्ता में २०.९% तथा उत्तर प्रदेश के १६ नगरों में ३३.७% जनसंख्या की वृद्धि हुई। १९६१ की जनगणना के आँकड़ों से भी स्पष्ट हो जाता है कि औद्योगिक नगरों की जनसंख्या तीव्रगति से और बहुत अधिक मात्रा में बढ़ रही है। १९५१ और १९६१ के मध्य नगरीय जनसंख्या में लगभग ३६.२५%, वृद्धि हुई, जो ग्रामीण जनसंख्या की वृद्धि से, जो १८.८४% थी, लगभग दोगुनी थी। देहली की जनसंख्या में ही १९५१-१९६१ के मध्य ५१.६ प्रतिशत वृद्धि हुई और ऐसे नगरों की जनसंख्या में, जिनकी आबादी बीस हजार या उससे अधिक थी, ४०% वृद्धि हुई। औद्योगिक क्षेत्रों में जनसंख्या की यह वृद्धि अधिकतर ग्रामीण जनता के नगरों में आने के कारण हुई है जो बड़े पैमाने के उद्योगों के विकास के कारण श्रमिकों की माँग बढ़ने से तथा 'भारतीय श्रमिकों में प्रवासिता' नामक द्वितीय अध्याय में उल्लिखित अनेक कारणों से नगरों में आई है। कारणसत्त्वों की स्थापना के साथ-साथ कोई नगर नियोजन नहीं हुआ और इसका परिणाम यह हुआ कि श्रमिकों के मकान बड़े अस्वस्थित, ढग से बनाये गये। भूमि तथा इमारती सामान के ऊँचे मूल्यों के कारण नये मकान नहीं बनाये गये, अतः भीड़-भाड़ की समस्या और भी बढ़ गई। विभाजन के पश्चात् शरणार्थियों के आ जाने तथा आधुनिक युवक की संयुक्त परिवार को छोड़ कर अपना घर बसाने की इच्छा के कारण भी समस्या की गम्भीरता अधिक हो

गई है। काम के अधिक घंटे व यातायात की सुविधाओं में कमी के कारण श्रमिकों की फैक्टरी के पास ही रहने की इच्छा के कारण भी यह समस्या अधिक गम्भीर हो गई है। आर्थिक विकास के साथ ही साथ देश में जैसे-जैसे नागरीकरण (Urbanisation) की प्रवृत्ति बढ़ रही है, शहरी क्षेत्रों की आवास समस्या अधिकाधिक विकट होती जा रही है। सन् १९६१ में १८ प्रतिशत जनसंख्या नगरों में रहती थी किन्तु अनुमान लगाया गया है कि सन् १९७१ में २१% और १९८१ में २३% जनसंख्या शहरों में रहने लगेगी।

### भौद्योगिक श्रमिकों के आवास की सामान्य दशाये

सरकार की विभिन्न आवास योजनाओं के होते हुये भी श्रमिकों की वर्तमान आवास व्यवस्था अत्यन्त शोचनीय है। रॉयल थम आयोग के शब्द इस सम्बन्ध में आज भी सत्य हैं : "नगरों तथा भौद्योगिक केन्द्रों में एक दूसरे से गटे हुये स्थान, भूमि का उच्च मूल्य तथा श्रमिकों को अपने सस्रोतों के निकट रहने की आवश्यकता के कारण अधिक भीड़ और पनी आबादी में वृद्धि हुई है। व्यस्त केन्द्रों में प्राप्त भूमि का पूरा उपयोग करने के हेतु मकान एक दूसरे से सटाकर बनाये जाते हैं, यहाँ तक कि ओरी से ओरी छूती हैं, और दीवार से दीवार मिली होती है। वास्तव में भूमि इतनी मूल्यवान है कि मकानों में पहुँचने के लिये सड़कों के स्थान पर छोटी एव संकरी गलियाँ होती हैं। सफाई की ओर कोई ध्यान नहीं जाता और यह दस बात से प्रकट है कि सड़ते हुये कूड़े के ढेर पड़े रहते हैं, और गन्दे पानी के गड्ढे भरे रहते हैं। टट्टियों के अभाव में हवा और परती दोनों में गन्दा यातायात फैल जाता है। अनेक मकान जिनमें पोखट, खिड़की और सवातन (Ventilation) का अभाव होता है, प्रायः एक कमरे वाले होते हैं, जिनमें वायु के आवागमन का मार्ग केवल एक द्वार होता है जो कि इतना नीचा होता है कि उसमें बिना झुके घुसना असम्भव है। एकान्तता पाने के लिये पुराने कनस्तरो के टीन एवं पुरानी बोरियों को परदे के रूप में काम में लाया जाता है जिससे प्रकाश एव निर्मल वायु का आना और भी बन्द हो जाता है। इस प्रकार के घरीदों में मनुष्य जन्म लेता है, सोता है, खाता है, रहता है और मृत्यु को प्राप्त होता है।"<sup>2</sup>

ऐसी ही अवस्था का वर्णन १९२८ में ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस के एक प्रतिनिधि मण्डल द्वारा किया गया था : "हम जहाँ भी ठहरे हमने श्रमिकों के बवाटरो को देखा और यदि हम उन्हें न देखते तो कभी विश्वास न करते कि ऐसे ठहरे स्थान भी हैं.....शक्तियों में मकानों का समूह होता है : जिसका मालिक किरायेदारों से ४½ शि० प्रतिमास किराया लेता है। प्रत्येक आवास में एक अंबेरी कोठरी, जो रहने, खाना पकाने, सोने आदि सभी के काम आती है, ९' × ९' नाप की होती है। इसमें मिट्टी की दीवारें और ढोली सपरैल की छतें होती हैं। इसके

और मनुष्य ने नगर बनाया', परन्तु घेतान ने बन्दी बस्ती बनाई ।'<sup>५</sup>

बुरी आवास व्यवस्था के परिणाम

इस बात पर ध्यान देना आवश्यक है कि आवास की शोचनीय दशा श्रमिकों की कार्यकुशलता तथा स्वास्थ्य पर बहुत बुरा प्रभाव डालती है। अच्छे घर का तात्पर्य पारिवारिक जीवन, सुख तथा उत्तम स्वास्थ्य से है, परन्तु बुरे मकान गन्दगी, बीमारी, शराबखोरी, व्यभिचार और अपराध की जड़ हैं। यदि आज भारत का औद्योगिक श्रमिक शारीरिक दृष्टि से अस्वस्थ तथा अकुशल है तो मकानों की शोचनीय दशा उसके लिये अधिकतर उत्तरदायी है। मकान और स्वास्थ्य में घनिष्ठ सम्बन्ध है तथा ये दोनों श्रमिकों की औद्योगिक कार्यकुशलता पर प्रभाव डालने हैं। औद्योगिक नगरों में अंधेरे तथा बहवादार क्वार्टरों में आवश्यकता से अधिक श्रमिकों का रहना बाल-मृत्यु व क्षय रोग का एक महत्वपूर्ण कारण है। अस्वास्थ्यपूर्ण व घनाकर्षक मकानों की स्थिति श्रमिकों को इसके लिये भी बाध्य करती है कि वे अपने परिवारों को गांव में ही छोड़ दें और शहर में अकेले रहे। भीड़ भाड़ पारिवारिक जीवन के कभी अनुकूल नहीं हो सकती। क्योंकि स्त्री पुरुष दोनों को ही सभी कार्यों के लिये एक ही कमरे में रहना पड़ता है अतः अनेक औद्योगिक नगरों में रहने वाले श्रमिकों के बीच शालीनता का बना रहना असम्भव हो जाता है। जब श्रमिक अपने परिवार को नहीं ला पाते तो स्त्री व पुरुष की सख्या में असमानता होने के कारण येश्यावृत्ति व शराबखोरी आदि जैसी अनेक गम्भीर सामाजिक बुराईयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। नगरों में घाने समय श्रमिक प्रायः नवयुवक होने हैं और वे शीघ्र ही इन बुराईयों के आसानी से शिकार हो जाते हैं। अनेक देशों में श्रमिकों के क्वार्टरों के पास रहती हैं। औद्योगिक नगरों में उनका होना आवश्यक समझ लिया गया है। श्रमिक अनेक गम्भीर बीमारियों का शिकार हो जाते हैं, जो उसके गांव लौटने पर वहाँ पर भी फैल जाती हैं। ऐसी स्थिति में स्त्री-श्रमिकों के लिए नैतिक जीवन को बनाए रखना बहुत ही कठिन हो जाता है। बहुत सी तो अपना आत्मसम्मान व सतीत्व गर्वों बैठती हैं। ऐसे वातावरण में अवश्य ही श्रमिकों की कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। डा० राधाकमल मुन्शी ने इन शोचनीय दशाओं के विषय में कहा है —

“भारत के औद्योगिक केंद्रों की हजारों गन्दी बस्तियाँ में निस्संदेह पुरुषों में पारिवारिक प्रवृत्तियाँ आ जाती हैं, स्त्रियों का सतीत्व नष्ट होता है तथा बालकों में जीवन को आरम्भ से ही दूषित कर दिया जाता है।”<sup>६</sup>

अतः जब तक आवास की व्यवस्था में सुधार नहीं किया जाता तथा श्रमिकों को स्वस्थ और अच्छे वातावरण में नहीं रखा जाता हम उनसे यह आशा नहीं कर सकते कि वे अपनी कार्यकुशलता में वृद्धि करेंगे या अपनी दशा से सन्तुष्ट रहेंगे।

5 'God made the World Man the Town but Devil made the Slum'

6 R. Mukerjee *Ind on Working Class* page 320 In the thousands of the industrial centres manhood is unquestionably brutalised womanhood dishonoured and childhood poisoned at its very source

अपर्याप्त तथा बुरी आवास व्यवस्था औद्योगिक अशान्ति के विभिन्न कारणों में से एक मुख्य कारण है। मनुष्य की भोजन और कपड़े के बाद तीसरी मूल आवश्यकता मकान की है। मकान शब्द श्रमिकों में हार्दिक प्रेम और स्नेह की भावना उत्पन्न करता है। श्रमिक के मकान से उसकी अच्छी अवस्था का भली प्रकार पता लगाया जा सकता है। एक अच्छा घर केवल उसका व उसके पारिवारिक जीवन का ही केन्द्र नहीं है वरन् एक ऐसा स्थान है जहाँ वह व्यक्तित्व रूप से आत्मसम्मान व प्रसन्नता का अनुभव कर सकता है और स्वच्छ तथा स्वास्थ्यपूर्ण तरीकों से रहने के लाभ को समझ सकता है। इसलिए सरकारी विकास योजनाओं में आवास को प्राथमिकता दी जागे चाहिए।

**आवास व्यवस्था की राजकीय योजनाएँ**

जहाँ तक सार्वजनिक क्षेत्र का प्रश्न है श्रमिकों के आवास की दशा सतोषजनक है क्योंकि जैसे ही किसी उद्योग की स्थापना का निर्णय किया जाता है, श्रमिकों की आवास व्यवस्था के लिए भी आवश्यक वित्तीय प्रबन्ध कर दिया जाता है। भारत सरकार उद्योगपतियों को श्रमिकों के मकान बनाने के लिए प्रोत्साहित कर रही है। इस उद्देश्य के लिए जो पहली योजना बनी वह १९४६ में ऐसी समिति की सिफारिशों पर बनी थी जो कि औद्योगिक आवास के बिषय पर स्थायी श्रम समिति द्वारा स्थापित की गई थी। इसके अनुसार सरकार लागत का १२½ प्रतिशत (अधिक से अधिक २०० रुपए तक) प्रत्येक मकान के लिए सहायता के रूप में देने को तैयार थी यदि राज्य सरकार भी इतनी ही धनराशि देने को तैयार हो। यह सहायता आवास निर्माण की ऊँची लागत के कारण कम समझी गई जबकि श्रमिकों से लिए जाने वाले किराये को भी कम ही रखना पड़ता था। अप्रैल १९४८ में सरकार ने अपनी औद्योगिक नोक्सि के अन्तर्गत श्रमिकों के लिए १० वर्षों में १० लाख मकान बनाने का निर्णय किया। १९४९ में श्रम मन्त्रालय ने एक योजना का निर्माण किया जिसके अन्तर्गत राज्य सरकारों को अनुमोदित आवास योजनाओं के लिए और निजी मालिकों को भी ऐसी आवास योजनाओं के लिए, जिनका समर्थन उनकी राज्य सरकारों ने किया हो, लागत के ३ भाग तक व्याज-मुक्त ऋण देने की व्यवस्था थी। लागत व्यय के दोष ३ भाग की व्यवस्था स्वयं राज्य सरकार अथवा मालिकों को करनी थी। शर्तें इस प्रकार थी — (१) केन्द्रीय सरकार आवास का स्तर एवं निर्माण के लिए चुना गया क्षेत्र निर्धारित करेगी, और (२) जो किराया श्रमिकों से लिया जायेगा वह लागत पूँजी के २½ प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। यह योजना भी सतोषजनक सिद्ध नहीं हुई क्योंकि राज्य सरकारों को दिए गए धन का प्रयोग नहीं किया गया। सन् १९५२ में एक उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना बनाई गई जिसके अन्तर्गत केन्द्र सरकार को भूमि तथा भवन की लागत का २०% उपदान के रूप में देना था, बशर्ते की शेष धनराशि मालिक दे। परन्तु इस सम्बन्ध में मालिकों का रुख उत्साह वर्धक नहीं था। अतः भारत सरकार ने राज्य सरकारों, मालिकों तथा श्रमिकों को



मकान बनवाने के लिए अधिक उदार शर्तों पर वित्तीय सहायता देने का निश्चय किया। परिणामस्वरूप प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में की गई सिफारिशों के अनुसार सितम्बर १९५२ में एक नई उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना लागू की गई।

**सरकार की उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना**

(Government ■ Subsidised Industrial Housing Scheme)

इस योजना के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा राज्य सरकारों को और उनके माध्यम से अन्य ऐसी मायता प्राप्त एजेंसियों को वित्तीय सहायता के रूप में अनुदान दिये जाते हैं जैसे कि वैधानिक आवास बोर्ड स्थानीय निकाय औद्योगिक मालिकों तथा श्रमिका की सहकारी आवास समितियाँ। योजना के अंतर्गत केवल उही श्रमकों के लिये मकान बनाये जा सकते हैं जिनकी आय २५० २० से अधिक नहीं है और जो बारखाना अधिनियम १९४८ और खान अधिनियम १९५२ के अंतर्गत आते हैं। राज्य सरकार और वैधानिक संस्थाओं को केन्द्रीय सरकार उनकी गृह योजना की कुल लागत का ५०% जिसमें भूमि का मूल्य भी सम्मिलित होता है उपदान के रूप में और शेष ५०% ऋण के रूप में देनी है जो उनको २५ वर्ष में चुकाना होता है। मालिकों एवं श्रमिका की सहसमितियों को केन्द्रीय सरकार द्वारा कुल लागत का २५ प्रतिशत आर्थिक सहायता के रूप में और २५ प्रतिशत ऋण के रूप में देने की व्यवस्था थी जो कि उह १५ वार्षिक किस्तों में चुकाना होता था। कुछ दशाओं में ऋण ३७½ प्रतिशत तक भी दिया जा सकता था। लेकिन इस १२½ प्रतिशत पर व्याज की दर ऊँची थी। बाकी सब ऋणों पर व्याज की दर का आधार 'न लाभ न हानि' है। (इस समय यह दर सरकारी निर्माण के बारे में ५½% और अन्य निर्माण के सम्बंध में ५¾% है)।

**उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना में संशोधन**

इस योजना ने कोई अधिक प्रगति नहीं की इस कारण इसमें समय समय पर कई संशोधन किये गये हैं। औद्योगिक श्रमिकों की सहकारी समितियों के लिये १९५२ में ऋण की मात्रा ५०% तक बढ़ा दी गई जिसका भुगतान २५ वर्षों में किया जा सकता था। १९५६ में यह ऋण मात्रा बढ़ाकर ६५% कर दी गई। इस प्रकार सहकारी आवास समितियों को जो वित्तीय सहायता मिल रही है वह लागत का १०% है। (२५% उपदान तथा ६५% ऋण)। अब १०% लागत भी श्रमिक अपने प्रोविडेंट फंड से उधार ले सकते हैं। मालिकों के लिये भी सरकार ने ऋण की मात्रा ३७½% से बढ़ाकर सन १९५८ से ५०% तक कर दी है। इसके अतिरिक्त श्रमिकों को अब यह अधिकार दे दिया गया है कि वे केन्द्रीय सहायता से राज्य सरकारों द्वारा निर्मित मकान किराया-खरीद नियम के अनुसार खरीद सकते हैं। प्रारम्भ में इस योजना में यह धारा थी कि औद्योगिक श्रमकों के लिये सहकारी आवास समितियों द्वारा जो मकान बनाए जाते हैं वह गैर औद्योगिक श्रमिकों को हस्तांतरित नहीं किये जा सकते थे। परन्तु अब इस धारा में कुछ परिवर्तन कर

दिया है ताकि ऐसे श्रमिकों को जो अवकाश ग्रहण कर लेते हैं तथा श्रमिकों की मृत्यु पर उनके परिवारों को कठिनाई न हो। अब श्रमिक किराया खरीद योजना के अन्तर्गत मकान का खर्चा भी हो सकता है। सहकारी समितियों द्वारा बनाये हुए मकानों का स्वामित्व भी श्रमिक के पास रह सकता है यदि श्रमिक ने १० वर्ष नौकरी कर ली है या यह मकान में ३ वर्षों से रह रहा है। (१९५६ से पहले यह अवधि क्रमशः १२ वर्ष और ५ वर्ष थी)। सितम्बर १९६१ से अब इस बात का भी निर्णय कर लिया गया है कि चाहे श्रमिक की नौकरी की अवधि कितनी ही हो या उसकी आय कितनी ही हो, या चाहे वह कितने ही अखंड मकान में रहा हो, यदि वह चाहे तो वह मकान की लागत का भुगतान करके किसी समय भी किराया खरीद आधार पर राज्य सरकार या सहकारी समिति द्वारा बनाए हुए मकान को खरीद सकता है। परन्तु बिना इजाजत के वह मकान का स्वामित्व सरकार या सहकारी समिति के अतिरिक्त किसी अन्य को हस्तांतरित नहीं कर सकता और न ही वह मकान किसी को किराए पर दे सकता है। योजना के अन्तर्गत इस बात की भी व्यवस्था कर दी गई है कि खुले विकसित प्लॉट, केवल नीब पड़े हुए मकान, पक्के मकान, होस्टल, शयनशाला आदि भी बनाए जा सकते हैं। राज्य सरकारें भी मालिकों के उत्तरदायित्व पर श्रमिकों के लिए मकान बनवा सकती हैं बशर्ते कि मालिक लागत को २५% भाग अग्रिम रूप में दे दें।

उपदान प्रपचा ऋण देने से पूर्व प्रत्येक योजना पर सरकार द्वारा विचार किया जाता है। वित्तीय सहायता निर्माण के अनुसार ३ किशोरों में दी जाती है। राज्य सरकारें भी अब मकान बनाने की योजनाओं को मंजूर कर सकती हैं। १९५३ में यह भी निश्चय किया गया कि प्रत्येक क्षेत्र के कुल मकानों में से १० प्रतिशत तक दो कमरे वाले मकान भी बनाये जा सकते हैं। मूल योजना के अन्तर्गत सभी मकान एक कमरे वाले थे, जिनमें प्रत्येक मकान के लिये एक रसोई, एक बरामदा तथा स्नानघर, एक पानी का नल तथा एक शौचालय, न्यूनतम सुविधायें थी। बड़े शहरों में भूमि तथा निर्माण की लागत के दृष्टिकोण से विभिन्न निर्माण संस्थाओं द्वारा बनाये जाने वाले मकानों की लागत सीमा भी निर्धारित कर दी गई थी। इन लागत की सीमाओं में समय-समय पर संशोधन हुए हैं। मकानों की निर्धारित लागतें इस प्रकार हैं: एक कमरे वाले एक मजिल वाले मकान की लागत— २६०० रु० (किराया १२.५० रु० प्रति माह); दो कमरों वाले एकमजिले मकान की लागत ३६५० रु० (किराया १४ रु० प्रति माह); दो निर्गमित कमरों की लागत— ४२५० रु० (किराया १६ रु० प्रति माह); दो कमरों वाली बहुमजिली इमारतों की लागत ५१०० रु० (किराया १८ रु० प्रति माह)। बम्बई तथा कलकत्ता के लिए ऊंची लागतें निर्धारित की गईं। इमारती सामान तथा विकसित जमीन की लागत बढ़ जाने के कारण यह लागत सीमा भी अप्रैल १९६१ में १० प्रतिशत और अप्रैल १९६४ में १५% बढ़ा दी गई, परन्तु इस बात की भी व्यवस्था है कि यदि लागत बढ़ाने से किराया में वृद्धि हो जाती है तो किरायों को नहीं बढ़ने दिया जायेगा और तीन साल

तक किराये की कमी पूरी करने के लिए अतिरिक्त सहायता दी जायगी।

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में औद्योगिक आवास के लिए केवल १३ २६ करोड़ रुपये व्यय हुए थे और इस योजना के अन्तर्गत ४३,८३१ मकानों का निर्माण हुआ था। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में १,०८,००० मकानों के निर्माण के लिए ४५ करोड़ रुपये की व्यवस्था थी। यह धनराशि काटकर २७ करोड़ ६० कर दी गई थी। मकानों के लिए १२० करोड़ रुपये की व्यवस्था की काटकर ८४ करोड़ ६० कर दिया गया था। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना के अन्त तक ४५ करोड़ रुपये की लागत से १,४०,००० मकान बनाने की स्वीकृति दी गई थी। इनमें से एक लाख मकान बन चुके थे और बाकी बन रहे थे। ३१ ७१ करोड़ रुपये धनक निर्माण समितियों को महान बनाने के लिए दिए जा चुके थे। तृतीय पंचवर्षीय योजना में उपलब्ध प्राप्त आवास योजना के अन्तर्गत २२ ८ करोड़ रुपये की लागत से ७३ हजार मकान बनाने की व्यवस्था है। तथापि इस योजना द्वारा कोई चरमरूप में प्रगति नहीं हुई। ३१ मार्च १९६३ तक इस योजना की प्रगति निम्नांकित तालिका से स्पष्ट हो जायगी —

एजेंसी	स्वीकृत राशि (करोड़ ₹० में)			स्वीकृति मकानों की संख्या	पूरा रूप से निर्मित मकानों की संख्या
	मूल	उपदान	योग		
(१) राज्य सरकारें	२५ ४५	२४ ६२	४९ ०७	१ ३०,६५८	१,१५,२३८
(२) निजी भाषिक	५ ०५	३ ०५	८ १०	३३,६०५	२५,०४३
(३) सहकारी समितियाँ	१ ४८	० ६०	२ ०८	६ ३१५	४,३५१
योग	२८ ९८	२७ २७	५६ २५	१ २२ ५७८	१,४४,६३२
देहली में वन्द्य सरकार का व्यय	—	—	१ ०१	—	—
पूर्ण योग	२८ ९८	२७ २७	५६ २५	१ २२ ५७८	१,४४,६३२

जब से यह योजना आरम्भ हुई है तब से दिसम्बर १९६५ के अन्त तक १ ७६,४५८ मकानों का निर्माण के लिए ६३ ७७ करोड़ ६० की राशि स्वीकार की जा चुकी है जिसमें १,५४ ६३३ मकानों का निर्माण हो चुका था। मार्च १९६५ के अन्त तक ५१ ८१ करोड़ ६० बाट जा चुके थे।

जैसा कि ऊपर के आँकड़ों की देखने से आता होगा है, राज्य सरकारों का इस योजना के प्रति सहयोग संतोषजनक रहा है, परन्तु भाषिकों एवं सहकारी समितियों का सहयोग अत्यन्त निराशाजनक है। निर्माण की लागत का २५% धन लगाने तथा अपनी निधि की उत्पादक कार्यों से धन उत्पादक कार्यों में लगाने के लिए

मालिक इच्छुक नहीं हैं। सहकारी समितियों के सम्बन्ध में भी यह शर्त थी कि श्रमिकों को अपने साधनों में से निर्माण लागत का २५ प्रतिशत धन देना होता था अब उन्हें लागत का केवल १०% ही देना होता है परन्तु उनके लिए यह भी कठिन है। (और यह १०% भी अब वह प्रावीडेंट फंड से ले सकते हैं)। इसके अतिरिक्त आवश्यक इमारतों सामान तथा मकानों के निर्माण के हेतु भूमि के अभिग्रहण (Acquisition) में भी कठिनाइयाँ होती हैं। कुछ श्रमिक सङ्गठनों ने श्रमिकों के लिए मालिकों द्वारा मकान बनाने तथा सरकार द्वारा निजी मालिकों को लागत का २५% अनुदान देने का विरोध किया है। उनका कहना है कि जब इस प्रकार के उपदान दिये जाते हैं तो सम्पत्ति का स्वामित्व राज्य अथवा अर्द्ध-सरकारी संस्थाओं का होना चाहिए जिससे मालिक इस प्रकार की सुविधाओं का दुरुपयोग न कर सकें और मकानों को श्रमिकों को देने के लिए उन पर बन्धन न लगा सकें। अतः श्रमिक प्रबन्ध में अपना हस्तक्षेप चाहते हैं। परन्तु यही कारण है कि मालिक आवास योजनाओं के प्रति उदासीन रहते हैं, क्योंकि मकान बनाकर वह श्रमिकों के प्रसर्पो का एक और कारण पैदा कर देते हैं। इसके अतिरिक्त श्रमिक भी नये मकानों में जाने के लिए बहुत उत्साहित नहीं दिखाई देते। इसका कारण यह है कि नये मकान उनके कार्य स्थान से दूर होते हैं तथा उनका किराया भी अधिक है। इस योजना से अन्तर्गत राज्य सरकारों ने जो मकान बनाये हैं वे श्रमिकों के न जाने से या तो खाली पड़े हैं या गैर श्रमिकों को किराये पर दे दिये गये हैं। इस कारण भी इस योजना में अधिक प्रगति नहीं की है।

अब तक जो कम प्रगति हुई है उसकी श्रेय सम्मेलनों तथा आवास मंत्री सम्मेलनों में कटु आलोचना हुई है। अक्टूबर १९५५ में दार्जिलिंग के आवास मंत्री सम्मेलन में तो यहाँ तक सिफारिश की गई थी कि यदि मालिक योजना से सहयोग नहीं करते तो उनको अनिवार्य रूप से श्रमिकों के लिए प्रतिवर्ष एक निश्चित प्रतिशत मकान बनाने के लिए बाध्य किया जाये अथवा इसके लिए अनिवार्य उपकरण लगा दिए जाये। आवास मंत्रियों के सम्मेलन ने प्रतिवर्ष ही योजना की धीमी प्रगति पर चिन्ता व्यक्त की। यह सुझाव दिया गया है कि प्रशासन सम्बन्धी वैधानिक तथा सङ्गठनात्मक कठिनाइयों को दूर करना चाहिए और मकान बनाने में सहकारिता को प्रोत्साहन देना चाहिए तथा श्रमिकों को इस बात के लिए प्रेरित किया जाना चाहिए कि वे अपने लिये बनाये गये मकानों में आ जायें। यदि मालिक अपने श्रमिकों के लिए मकान बनाने को तैयार नहीं है तो राज्य सरकारें मकान बनाकर मालिकों को दे दें और उनके अशदान का २५% भाग उनसे तत्काल ले लें। राज्य सरकारें मकानों के साथ-साथ अन्य सुविधाएँ प्रदान करने के लिए अनुदान का ५% भाग व्यय कर सकती हैं। अप्रैल १९६० में, स्थायी श्रम समिति ने इस बात की भी सिफारिश की थी कि विभिन्न राज्यों में जो विधान बने हुए हैं उनमें संशोधन होना चाहिए ताकि भूमि के अभिग्रहण आदि में दफ्तरी क्रिया-विधियों द्वारा जो विलम्ब होता है, उसे दूर किया जा सके, तथा राज्यों के सहकारिता विभाग के

प्रवासन में सुधार होना चाहिए ताकि सहकारी आवास योजनाओं की प्रगति तीव्र हो सके।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में कहा गया है कि वर्षादि उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना लागू हुए कई वर्ष बीत चुके हैं फिर भी औद्योगिक श्रमिकों की आवास व्यवस्था में कोई अधिक उन्नति नहीं हुई है। कई केन्द्रों में तो आवास स्थिति और बिगड़ गई है। कई जेनो म जो मकान बनाए भी गए हैं उनमें औद्योगिक श्रमिक रहने के लिये नहीं बसे हैं क्योंकि उपदान प्राप्त किराया भी श्रमिकों के लिये बहुत अधिक साबित हुआ है। इस समस्या के लिए जो पत्र उठाये गये हैं उनमें सशोधन करना आवश्यक है क्योंकि जब तक श्रमिकों की आवास व्यवस्था में उन्नति नहीं की जायेगी तब तक औद्योगिक कार्यकुशलता और उत्पादकता में वृद्धि करने के प्रयत्न सफल नहीं हो पायेंगे। इस योजना में कुछ सशोधन कर भी दिये गये हैं। श्रमिक बचत क्लबें हूये, विकसित और सीमा-निर्धारित भूमि पर इमारतों कायान और छत डालने के सामान से कुछ मकान स्वयं ही बना सकते हैं। इनका किराया भी केवल दो या तीन रुपये प्रति माह होगा। कुछ ऐसे मकान भी बनाये गये हैं जिनको केवल डीन्हा-प्राप्त कहा जा सकता है। इनमें आवश्यक नींव, कुर्सी, श्रेष्ठतम तथा छत भी होती है। इनका किराया छठ रुपये प्रति मास है। ऐसे श्रमिकों के लिए जिनके परिवार नहीं है होस्टल और राशनशाला (dormitory) बनाये गये हैं। जो अन्य सशोधन हुये हैं वे निम्नलिखित हैं—खण बापिस करने की प्रवधि को बढ़ा दिया गया है, मानक छात्र की सीमा में वृद्धि की गई है। नियतन (Alloiment) नियमों को उदार कर दिया गया है। मासिक और सहकारी सगितियों के लिये भी विकसित भूमि की विशेष व्यवस्था की गई है। मालिकों को प्रायस्कर से श्रमिकों के लिये मकान बनाने पर कुछ छूट दी गई है। यह छूट इस प्रकार है कम वेतन वाले वाले कर्मचारियों के लिये गये मकान बनाने पर निर्माण लागत पर मूल्य-ह्रास प्रभाव पर २० प्रतिशत की छूट, छोटे मकान बनाने पर किराया वन्दी मूल्य पर तीन साल तक प्रायस्कर देने की छूट। तीसरी योजना में यह भी सुझाव है कि ऐसी नई औद्योगिक कम्पनियों पर जिनकी प्रदत्त (paid-up) पूंजी बीस लाख या इससे अधिक है उनके लिये प्रतिवार्षिक कर दिया जाये कि वे अपने श्रमिकों के लिये निजमे मकान चाहिए उनमें कम से कम धातु मकान दस वर्ष की प्रवधि में बनायें। पुरानी समस्याओं में जो भी श्रमिकों के लिये आवास व्यवस्था मालिकों ने की है उसको देखते हुये यह उद्देश्य बना दिया जाये कि संस्थान द्वारा कुछ काल में श्रमिकों के लिये प्रत्यक्ष रूप से आवश्यक मकानों में से ५० प्रतिशत मकान संस्थान द्वारा प्रदान किए जायें और शेष मकान आवास विकास की सामान्य आवास विकास योजना के अन्तर्गत प्रदान किये जाएं। यदि मालिक स्वयं मकान बनाने में कठिनाई अनुभव करते हों तो सरकार अथवा आवास बोर्ड निर्माण कार्य प्रदान हवा में ले लें और मालिकों से निर्माण लागत ले ली जाये। इन सुधारों पर मालिकों तथा श्रमिकों के प्रतिनिधियों के साथ विचार विमर्श किया जाये ताकि एक सहोप-

योजना बनाई जा सके। चौथी आयोजना की रूपरेखा में भी औद्योगिक आवास की योजनाओं की कमी का उल्लेख किया गया है।

हम आशा करते हैं कि जब सरकार ने अधिकांश वित्तीय भार अपने ऊपर ले लिया है, तब योजना को लागू करने में पूर्ण सहयोग दिया जायगा और श्रमिकों को पर्याप्त आवास प्रदान करने में मालिक अपने उत्तरदायित्व को समझेंगे।

### अन्य आवास योजनाएँ

यहाँ पर यह उल्लेखनीय है कि सरकार ने नवम्बर सन् १९५४ में कम आय वाले व्यक्तियों के लिए भी एक आवास योजना (Low Income Group Housing Scheme) बनाई है। इस योजना के अन्तर्गत मुख्यतः उन व्यक्तियों को सहायता दी जाती है जिनके पास अपने मकान नहीं हैं तथा जिनकी वार्षिक आय ६,००० रुपये से अधिक नहीं है। फिर भी, अल्प उक्त समय भी दिया जा सकता है, जबकि किसी के पास घर हो और फिर भी रहने के हेतु उसे दूसरे घर की आवश्यकता हो। अल्प राज्यों द्वारा दिये जाते हैं और यह मकान की भूमि सहित लागत के ८०% से अधिक नहीं होते तथा वह राशि अधिक से अधिक १०,००० रुपये हो सकती है। अल्प ३० साल तक किस्तों में ४६% व्याज की दर पर वापिस किये जायेंगे। इस व्याज के अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय भी लिया जा सकता है परन्तु वह ३ प्रतिशत से अधिक नहीं होगा। इस योजना के लिए तृतीय आयोजना ३५.२ करोड़ रुपये तथा चौथी आयोजना में ३० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है। १९५४ से मार्च १९६५ तक इस योजना (Scheme) के अन्तर्गत १,३६,८६४ मकानों के निर्माण के लिए ७०.७२ करोड़ रुपए स्वीकृत किये गये थे। राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे योजना में स्वीकृत धनराशि का एक तिहाई भाग उक्त समाज के अधिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के लोगों के लिए मकान बनवाने में व्यय कर सकती है, अर्थात् ऐसे लोग जिनकी वार्षिक आय बम्बई, कलकत्ता और देहली में ३,००० रुपये से और अन्य स्थानों में २,१०० रुपये से अधिक न हो। ऐसे मामलों में केन्द्र सरकार मकानों की लागत का २५% भाग पूँजीगत उपदान (Capital subsidy) के रूप में देगी।

उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना तथा कम आय वाले व्यक्तियों के लिए आवास योजना (जो क्रमशः १९५२ और १९५४ में लागू हुई) के अतिरिक्त कई अन्य आवास योजनाएँ भी चालू हैं। इनमें से ४ निम्नलिखित हैं—(१) अप्रैल १९५६ से बागान श्रमिक आवास योजना, (२) मई १९५६ से गन्दी वस्तियों की सफाई और सुधार योजना, (देहली में फुन्बी और भोंपड़ी निष्कासन योजना भी है), (३) अक्टूबर १९५७ से ग्राम आवास योजना, तथा (४) अक्टूबर १९५६ से भूमि अभिग्रहण (Acquisition) तथा विकास (Development) योजना। प्रथम दो का उल्लेख तो इसी अध्याय में किया गया है और तीसरी योजना का उल्लेख कुछ श्रमिक के अध्याय में किया गया है। चौथी योजना भूमि अभिग्रहण और विकास योजना है। इसका तात्पर्य यह है कि बड़े-बड़े नगरों

में राज्म सरकारें अत्यधिक मात्रा में भूमि अभिग्रहण करें और उसका विकास करके छोटे-छोटे टुकड़ों में उचित मूल्य पर लोगों को बेच दे। दूसरी आयोजना में राज्यों को इसके लिए २६० करोड़ रुपये ऋण के रूप में दिये जान की व्यवस्था थी परन्तु राज्य १५ करोड़ रुपये तक बचनबद्ध हो सकते थे। किन्तु राज्यों ने केवल २२ करोड़ रुपये लिए। तीसरी आयोजना में इसके लिए ६५ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई और चौथी आयोजना में २५ करोड़ रुपये की। सन् १९५६ से दिसम्बर १९६५ तक, राज्यों ने योजना के अन्तर्गत ४७.०१ करोड़ रुपये की लागत की २३१ आयोजनायें स्वीकृत की। परन्तु १०,६६६ एकड़ अभि-ग्रहीत भूमि में से ७,६१७ एकड़ भूमि के विकास के लिए केवल ११.३८ करोड़ रुपये व्यय किये गये। इस योजना की वित्तीय व्यवस्था अधिकांशतः जीवन बीमा निगम की निधियों से की जा रही है।

दो अन्य आवास योजनाओं के लिए जीवन बीमा निगम द्वारा वित्तीय सहायता दी जाती है। जीवन बीमा निगम राज्य सरकारों को ऋण देती है तथा राज्य सरकारें मकान बनाने वाले व्यक्तियों को फिर ऋण प्रदान करती है। यह योजनायें १९५६ में लागू की गईं। एक तो मध्य वर्ग आय आवास योजना (Middle Income Group Housing Scheme) है। इसका उद्देश्य उन व्यक्तियों के लिए मकान बनाने में सहायता देना है जिनकी आय ६,००० रुपये तथा १५,००० रु० प्रतिवर्ष के बीच में होती है। सन् १९६१ से पहले उच्च सीमा १२,००० रुपये थी। व्यक्तियों तथा सहकारी समितियों को प्रत्येक मकान पर लागत का ८०% परन्तु २०,००० रुपये तक ऋण ५½% व्याज पर दिया जा सकता है। इसकी शर्तें कम आय वाले व्यक्तियों के लिए आवास योजना की भाँति ही हैं। दिसम्बर १९६५ तक १६,३५२ मकान बनाने के लिए ३३.०१ करोड़ रुपये की राशि स्वीकृत की जा चुकी थी। दूसरी योजना सरकारी कर्मचारी किराया सम्बन्धी आवास योजना (Rental Housing Scheme for Government Employees) है। इसके अन्तर्गत राज्य सरकारों को अपने कर्मचारियों के लिए ऋण दिया जाता है। यह ऋण २० किस्तों में वापिस किया जा सकता है और इस पर व्याज की दर ५% प्रतिवर्ष है। केन्द्रीय सरकार अपने कर्मचारियों को मकान बनाने अथवा खरीदने के लिए आवास निर्माण अग्रिम राशि योजना (House Building Advance Scheme) के अन्तर्गत भी धन देती है। यह ऋण कर्मचारी के २४ मास के वेतन के बराबर, परन्तु अधिक से अधिक ३५,००० रु० तक हो सकता है।

सरकार ने आवास विषय पर विभिन्न विचारों और अनुभव से प्रदत्त कराने के हेतु १९५४ में एक अन्तर्राष्ट्रीय कम-लागत आवास-प्रदर्शनी, एक आवास तथा सामुदायिक सुधार पर संयुक्त-राष्ट्र-संघ गोष्ठी, तथा आवास व नगर नियोजन के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन का आयोजन किया था। १९५४ में एक राष्ट्रीय भवन निर्माण सस्था, वैज्ञानिक सस्थाओं द्वारा सस्ते मकानों के

निर्माण के अनुसंधानार्थ स्थापित की गई। यह संस्था सस्ते मकान बनाने के तरीके व नमूने खोजती है और दस सम्बन्ध में उपयोगी सूचनाएँ एकत्र करती है। यह संस्था उन अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से भी सम्पर्क रखती है जो कि ऐसे ही कार्य करती हैं। अक्टूबर १९६० से इस संस्था में सामाजिक-आर्थिक संशोधन की भी स्थापना की गई है जो कि आवास तथा भवन-निर्माण सम्बन्धी आँकड़े एकत्र करता है। इस संस्था ने सितम्बर १९६१ में नई दिल्ली में आवास सहकारी समितियों पर एक परिसंवाद (simposium) का आयोजन किया। यह संस्था भवन-विज्ञान तथा अन्य सम्बन्धित विषयों पर साहित्य भी छापती है और विभिन्न इंजीनियरिंग संस्थानों में जो ग्रामीण आवास सम्बन्धी अनुसंधान हो रहा है तथा प्रशिक्षण की व्यवस्था की जा रही है उसका भी यह संस्था समन्वय करती है। राज्य सरकारों, आवास-बोर्डों तथा श्रमिक व मालिकों के सघों को केन्द्रीय आवास मन्त्रालय का विशेष तकनीकी विभाग सदैव उचित रूप-रेखा व योजना की विशेषताओं के लिए परामर्श देने को प्रस्तुत रहता है।

कोयले तथा अभ्रक की खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों के लिए आवास योजना

भारत सरकार ने कोयला खानों में कार्यरत श्रमिकों की आवास व्यवस्था के लिए भी एक पंचवर्षीय गृह-निर्माण-योजना की घोषणा की और ५०,००० क्वार्टर्स निर्माण करने का निश्चय किया, जिसके हेतु वित्त व्यवस्था १९४७ के कोयला-खान-श्रमिक-कल्याण निधि अधिनियम (Coal Mines Labour Welfare Fund Act) के अन्तर्गत निर्मित एक आवास निधि में से की जानी थी। यह निश्चय किया गया था कि कच्चा कोयला तथा पत्थर के कोयले पर एक उपकर (Cess) लगा कर जो राशि प्राप्त हो उसकी दो भागों के लिए अनुभाजन (Apportion) कर दिया जाय, अर्थात् एक आवास के लिए तथा एक कल्याण कार्यों के लिए। इस उपकर की दर १९४७ से ६ आने प्रति टन थी परन्तु पहली जनवरी १९६१ से यह दर बढ़ा कर ५० पैसे प्रति टन कर दी गई है। १९५६-५७ तक आवास और कल्याण कार्यों में इस निधि का अनुभाजन २ : ७ अनुपात से होता था। १९५७-५८ में आवासीय अधिक महत्ता के कारण यह अनुपात ३ : १ कर दिया गया और अब ५० : ५० है। स सदस्यों का कोयला-खान-श्रमिक-आवास बोर्ड, जिसमें दो प्रतिनिधि सरकार के तथा तीन-तीन मालिकों व श्रमिकों के थे, बनाया गया। ५०,००० मकानों में से ३१,००० बिहार में, १५,००० बंगाल में और ३,५०० मध्य प्रदेश में बनाये जाने थे। परन्तु प्रथम योजना के अन्तर्गत केवल २,१५३ मकान बन पाये हैं। कोयला-खान-श्रमिकों के लिए मकान निर्माण के कार्य में अधिक गति लाने के लिए, सरकार द्वारा एक अन्य योजना का १९५० में निर्माण किया गया, जिसके अन्तर्गत २०% आर्थिक सहायता किन्तु ६०० रुपये प्रति मकान से अधिक नहीं, (जो कि बाद में कोयला-खान-मालिकों द्वारा बनाये गये



मकानों के लागत व्यय का २५% और अधिक से अधिक ७५० रु०, कर दी गई। निधि में से ही दी जाने लगी। इस योजना के अन्तर्गत भी केवल १,६३८ मकान बनाये जा सके हैं। इस योजना के लिये कोयला-खान-स्वामियों का सहयोग उत्साह-पूर्ण न था। इसलिए निर्माण-कार्य की गति बढ़ाने के लिए एक सञ्चालित उपदान प्राप्त आवास योजना बनाई गई, जिसको १९५४ से लागू किया गया। इसमें २५% उपदान के अतिरिक्त ऐसे कोयला-खान-स्वामियों को निर्माण लागत का ३७.६%, अधिक से अधिक १,१०२.५० रुपये, ऋण के रूप में देने की व्यवस्था की गई, जो कि निधि में दी गई धनो के अनुसार मकान निर्माण करें। इस नवीन उपदान व ऋण योजना के अन्तर्गत २,०६० मकानों का निर्माण हो चुका था। सितम्बर १९५६ में कोयला-खान-अधिक-कल्याण-निधि द्वारा द्वितीय आयोजना बाल में कोयला खान अधिको के लिये दो कमरे वाले ३०,००० मकानों के लिए विरा देने की व्यवस्था की गई थी। यह निर्माण के लिए भूमि मालिकों द्वारा दी जाती है और वे ही मकानों की देख-रेख के लिए उत्तरदायी हैं। अधिको से २ रुपये प्रति मास किराया लिया जाता है। इस नई योजना के अन्तर्गत, सन् १९६५-६६ में अन्त तक, कोयला खानों में ३०,००० मकानों के निर्माण का कार्यक्रम पूरा हो चुका था, २३,६७१ मकान बन चुके थे और ६,६०८ पर निर्माण कार्य चल रहा था। विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत बनाये गये मकानों में से अधिकांश बिक्रि गये थे। इस प्रकार कोयला खान अधिको के मकानों के निर्माण में कुछ तो कोयला-खान-अधिक-कल्याण निधि वित्तीय सहायता करती है और कुछ उपदान प्राप्त-आवास-योजना के अन्तर्गत सहायता प्राप्त होती है। इसके अतिरिक्त, खाना के लिए एक अन्य योजना भी स्वीकार की गई जिसे कम लागत आवास योजना (Low-Cost Housing Scheme) का नाम दिया गया। इस योजना में व्यवस्था की गई कि तृतीय मासिकता बाल में लगभग एक लाख (लगभग १०,००० प्रतिवर्ष) मकानों का निर्माण किया जाए। यह धन खान मालिकों को इमारती सामान खरीदने के लिए दिया जायगा और प्रति मकान १००० रुपये तक होगा। इस कम लागत आवास योजना के अन्तर्गत १९६५-६६ तक ७,०५२ मकान और ३३ 'अपार्टमेंट' बन चुकी थी। अधिको को स्वयं मकान बनाने के लिए प्रोत्साहन देने के लिए भी योजना बनाई गई है जिसके अन्तर्गत सभीषवर्ती गाँव में अपनी भूमि पर मकान बनाने के लिए प्रत्येक अधिको को ३२५ रुपये उपदानस्वरूप दिये जाते हैं। १९६५-६६ तक इस योजना के अन्तर्गत २३ मकान बनाने की अनुमति दी गई थी जिनमें से केवल ४ ही बन सके थे।

असह्य खानों के अधिको के लिये दो उपदान-ऋण आवास योजनाएँ १९५३ और १९५५ से लागू की गई थी। परन्तु इनके अन्तर्गत मकान बनाने में कोई रुचि नहीं ली गई। १९६० में एक नई उपदान प्राप्त आवास योजना बनाई गई। इसके अन्तर्गत प्रत्येक खान अधिको कल्याण निधि अधिनियम १९४८ के

बनाई गई अथर्व निधि में से अथर्व खान मालिकों को निर्माण लागत का ५०% उपदान के रूप में दिया जाता है। परन्तु इसके लिये सीमा भी निर्धारित कर दी गई है। मालिकों को निधि द्वारा निश्चित योजना के अनुसार ही मकान बनाने होते हैं। इस योजना के अतिरिक्त, जोसीमार (बिहार) में एक वस्ती का निर्माण किया गया है जिसमें ५० छोटे-छोटे दो कमरे वाले मकान हैं। १० ऐसी और आवास वस्तियाँ बनाने का विचार है। जुलाई १९६२ में, एक और कम लागत आवास योजना स्वीकार की गई जिसके अन्तर्गत बिहार में ५०० मकान बनाये जाने थे जिसमें प्रत्येक मकान की लागत १३०० रुपये थी। बाद में मकानों की संख्या बढ़ाकर १६०० कर दी गई। 'अपना मकान स्वयं बनाओ' नामक एक योजना भी बनाई गई जिसके अन्तर्गत अथर्व लागत के मजदूरों को प्रति मकान ४०० रुपये का अनुदान दिया जाता है।

गृह भाड़ा की जाती थी कि 'कोयला-अथर्व खान कल्याण निधियों' में से तृतीय आयोजना की अवधि में ६०,००० मकानों के निर्माण के लिए लगभग १४ करोड़ रुपये बचे जायेंगे।

### बम्बई में आवास योजनाएँ

नवम्बर १९४७ में बम्बई राज्य ने ७३ करोड़ रु० की लागत से १५,००० मकान बनाने की पंचवर्षीय योजना तैयार की। १९४८ के बम्बई-आवास-बोर्ड अधिनियम के अन्तर्गत सरकार ने जनवरी १९४९ में एक बम्बई आवास बोर्ड की स्थापना की। आयोजना काल से पूर्व आवास बोर्ड ने १०० ५ लाख रु० की लागत से भौतिक श्रमिकों के लिये १,५१३ मकान, १.५६ करोड़ रु० की लागत से कम घाय वाले श्रमिकों के हेतु ३,७२७ मकान तथा ८.७५ करोड़ रु० की लागत से विस्थापित (Displaced) व्यक्तियों के हेतु ३४,६१० मकान बनाये थे। १९६२ में उपदान-प्राप्त-भौतिक-आवास योजना लागू की गई जिसके अन्तर्गत बोर्ड ने प्रथम आयोजना काल में ४६३ लाख रु० की लागत से १३,६४२ मकान बनाये। दूसरी आयोजना के प्रथम दो वर्षों में २३४ लाख रु० की लागत से ६,३६६ मकान बने और शेष आयोजना के ३ वर्षों में बोर्ड द्वारा १३.७४ करोड़ रु० की लागत से २६,०४० मकान बनाने का निश्चय किया गया। इसके अतिरिक्त बम्बई सरकार द्वारा सहकारी-आवास-समितियों द्वारा कम घाय वाले वर्गों के आवास के हेतु तथा स्थानीय निकायों की वित्तीय सहायता दी जाती है। गन्दी वस्तियों की सफाई भी सरकार की आवास नीति का एक महत्वपूर्ण अंग है जिसके लिये १९६१ तक केन्द्रीय सरकार द्वारा ४३८ रु० लाख रु० की ४४ आयोजनाओं के लिये स्वीकृति मिल गई है। आवास समस्याओं का अध्ययन करने के लिये एक आवास-कमिशनर, एक आवास-परामर्शदात्री-संगिति तथा एक विशेष-कैबिनेट-उपसमिति भी बनाई गई है। जनवरी १९६१ के अन्त तक उपदान प्राप्त आवास योजना के अन्तर्गत बम्बई में आवास निर्माण की प्रगति अग्र प्रकार थी—

एजेंसी	कुल स्वीकृत सहायता (लाख रु० में)	स्वीकृत मकानों की संख्या	कुल प्रदत्त सहायता (लाख रु० में)	निर्मित मकानों की संख्या
राज्य सरकार	१५५०.८३	३८,६१०	११०७.६८	२६,४२२
मालिक	१००.३६	३,८७१	१७.१०	१,६०३
सहकारी समितियाँ	३१.१७	१,३७१	१७.१६	१,१०३
योग	१६८२.३६	४४,१५२	११३६.७६	२९,१२८

ग्रामास योजनाएँ अब नव-निर्मित राज्य महाराष्ट्र और गुजरात में बराबर जारी हैं। सन् १९६३ में इस योजना के अन्तर्गत, महाराष्ट्र में, राज्य सरकार द्वारा १,१५१ और मालिकों द्वारा ५७४ मकान बनवाये गये थे तथा श्रमिक आवास समितियों द्वारा १८६ मकान बनवाये जा रहे थे।

### उत्तर प्रदेश में आवास योजनाएँ

उत्तर प्रदेश सरकार ने भी कानपुर तथा अन्य औद्योगिक केन्द्रों के लिये मकान निर्माण के लिये व्यापक योजनाएँ बनाई हैं। दिसम्बर १९५५ में एक औद्योगिक-आवास अधिनियम पारित किया गया, जिसमें राज्य द्वारा निर्मित क्वार्टरों के प्रबन्ध और प्रशासन के लिये एक आवास समिति की नियुक्ति तथा एक ग्रामास परामर्शदात्री-समिति की स्थापना की व्यवस्था है। औद्योगिक केन्द्रों में निरन्तर बढ़ती हुई जनसंख्या तथा विस्थापितों के भारी भरपूर आ जाने के कारण आवास का प्रबन्ध करना सरकार के लिये मुख्य समस्या बन गई है। सरकार की योजना है कि वह कानपुर से कुछ दूर बिना जोती हुई (ऊसर) भूमि पर श्रमिकों के लिये आदर्श ग्राम का निर्माण करे। भूमि सरकार अथवा कानपुर विकास बोर्ड द्वारा प्राप्त की जायेगी तथा श्रमिक सरकारी सहायता द्वारा अथवा सहकारी आवास समितियों के द्वारा स्वयं अपने पकाव बनायेंगे। श्रमिकों को केवल भूमि का थोड़ा-सा किराया देना होगा। सरकार न नव-निर्माण कार्य तथा वर्तमान क्षेत्रों के पुर्ननिर्माण पर विचारित करने के लिये तथा वर्तमान आवास व्यवस्था का सर्वेक्षण करने के लिये एक विशेषज्ञ आवास व नगर नियोजन की नियुक्ति की है। लखनऊ के विकास के लिये नगर नियोजन विभाग के सामाजिक तथा नागरिक सर्वेक्षक ने सरकार को एक रिपोर्ट दी है। सामाजिक निर्माण विभाग ने सस्ते मकान बनाने के सम्बन्ध में कुछ प्रयोग किये हैं और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की है। राज्य के अनेक उद्योगपतियों ने, विशेषतः कानपुर, आगरा, फिरोजाबाद, हाथरस आदि के उद्योगपतियों ने इच्छा प्रकट की है कि यदि उन्हें अपनी दर पर भूमि तथा इमारती सामान प्राप्त हो सके तो वह श्रमिकों के लिये आवास व्यवस्था करने का प्रयत्न करेंगे। कानपुर-विकास-बोर्ड भी सहर के विकास के लिये एक योजना तैयार करने में लगा है। इसन ग्रहाणों के स्वामियों को उनमें सुधार व सफाई रखन के हेतु नोटिस दिये हैं तथा नोटिस के अनुसार कार्य न करने पर कुछ पर मुहदना भी

दायर कर दिया है। कुछ वर्ष पूर्व बोर्ड द्वारा श्रमिकों के लिये निर्मित २,४०० क्वार्टरों के अतिरिक्त, परम्पूर्वा क्षेत्र में श्रमिकों को मकान बनाने के लिए रियायती दरो पर कुछ भूमि प्रदान की गई है। बोर्ड ने कुछ वर्षों के दौरान में श्रमिकों के लिये ५०,००० मकान बनाने की योजना सोची है, और इस सम्बन्ध में बोर्ड विभिन्न सम्बन्धित लोगों से बातचीत कर रहा है। बोर्ड द्वारा एक कमरे वाले ७४४ मकानों के लिये २० लाख रुपये की स्वीकृति दी जा चुकी है।

भारत सरकार की उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश सरकार, राज्य के मुख्य-मुख्य औद्योगिक नगरों में अनेक क्वार्टर बना रही है। निर्माण कार्य को कई चरणों (Phases) में विभक्त किया गया है—

प्रथम चरण—कानपुर और लखनऊ में क्रमशः २,२१६ और ५६० मकानों के निर्माण के लिये भारत सरकार ने राज्य सरकार को ७५ लाख रुपये की स्वीकृति प्रदान की थी। यह मकान बन चुके हैं और श्रमिकों को किराये पर भी दिये जा चुके हैं।

द्वितीय चरण—कानपुर में ३,७५० गृहों के निर्माण के हेतु भारत सरकार द्वारा १०१-२५ लाख रु० की राशि स्वीकृत की गई। ये सब मकान भी बन चुके हैं तथा श्रमिकों को किराये पर दे दिए गए हैं।

तृतीय चरण—इसके अन्तर्गत १,६६,८०,००० रु० की लागत से ७,४०० क्वार्टरों का निर्माण होना था। इनमें से ३,४०० कानपुर, १,२६६ आगरा, १,००० फिरोजाबाद, ६०४ सहारनपुर, ५०४ इलाहाबाद, ५०० बाराणसी तथा ६६ मिर्जापुर में बनाये जाने थे। परन्तु बाराणसी में कोई उपयुक्त स्थान प्राप्त नहीं हो सका। अतः कानपुर में संख्या ३,५६२ तथा सहारनपुर में ७६२ कर दी गई। शेष १२० गौबिन्दपुरी (गैरठ) के लिये निश्चित किये गये। १९५८ के अन्त तक यह सब मकान भी बन चुके थे।

चतुर्थ चरण—इसके अन्तर्गत ६,७६४ क्वार्टरों का निर्माण निम्न प्रकार किया जाना था :—कानपुर ५,२४६, लखनऊ ४८६, हायरम २१६, नैनी २१६, बरेली १०८, गोरखपुर १०८, रामपुर ३८४। १९५५ से भारत सरकार ने इन क्वार्टरों के लिये २,०६,५४,१६० रु० स्वीकृत किये। इस चरण में अधिकतर क्वार्टर, गन्दी वस्तियों में अथवा उनके निकट बनाए जायेंगे तथा गन्दी वस्तियों में रहने वालों को उनमें स्थान दिया जाएगा। १९५६ के अन्त तक ये सब मकान भी बन चुके थे।

इस प्रकार पहले चार चरणों में विभिन्न स्थानों पर २०,६६० मकान बनाए गए। परन्तु १९६४ के अन्त तक केवल २०,१०६ क्वार्टर श्रमिकों को नियत (Allot) किये गये थे। कानपुर में १४,८०४ मकानों में से १४,३८४ मकान श्रमिकों को नियत किये गये थे। किराया अधिक होने के कारण तथा कारखानों से दूर होने के कारण श्रमिक इन मकानों में जाना नहीं चाहते थे। सरकार के लिये यह

समस्या बहुत गम्भीर बन गई है। कानपुर में शैर-श्रमिक जिनमें अधिकतर सुरक्षा विभाग के व्यक्ति हैं इन मकानों में रहने लगे हैं। एक कमरे वाले मकानों का किराया १० और १२ रु० प्रति माह के बीच में है।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना काल में ५६१ ४५ लाख ०० की लागत से उत्तर प्रदेश में १७,५५० मकान बनाने की व्यवस्था की गई थी। परन्तु अनुमति केवल ४,७७६ मकानों के निर्माण के लिये ही दी गई। अब मकानों का निर्माण दो ओर चरणों में प्रारम्भ हो चुका है, जो निम्न प्रकार है—

पंचवा चरण—इसके अन्तर्गत ७५,६७,२०० रु० की लागत से १,६७२ क्वार्टर बनाने की व्यवस्था विभिन्न नगरों में इस प्रकार—कानपुर ४३०, गोविन्दपुरी (मेरठ) ३६६, नैनी (इलाहाबाद) ७५६, गाज़ियाबाद (मेरठ) २२२, वाराणसी १६२।

छठा चरण—इसके अन्तर्गत १,०६,६३,२०० रु० की लागत से २,००४ क्वार्टरों के बनाने की व्यवस्था विभिन्न नगरों में इस प्रकार है—कानपुर १,०२८, गोविन्दपुरी (मेरठ) ७०८, नैनी (इलाहाबाद) २८८, शिकोहाबाद २५२, बरेली १४४, साहूपुरी (वाराणसी) ५०४। इन मकानों का निर्माण भी पूरा हो चुका है।

तृतीय पञ्चवर्षीय योजना में १,५३५ मकानों के निर्माण के लिये मालिकों और सहकारी समितियों की सहायता के लिये ४३,६६,००० रु० की व्यवस्था की गई है। राज्य सरकार द्वारा बनवाए जाने के लिए दो चरणों में (चरण सात और आठ) ४,२७२ मकान बनाने के लिए १,७२,६५,००० रु० की व्यवस्था की गई है। ये मकान विभिन्न नगरों में इस प्रकार बनावे जायेंगे—कानपुर १५४२, गाज़ियाबाद ७०८, बरेली १८८, गोविन्दपुरी ३७८, पिपरी (मिर्जापुर) २१०, आगरा १५६, लखनऊ ७५०, जवालापुर (सहारनपुर) २४०, योग ४,२७२।

इसके प्रस्ताव योजना के सातवें चरण में, सन् १९६१-६२ में १६६२ मकान बनाने की अनुमति प्रदान की गई थी। विभिन्न नगरों में इन मकानों का वितरण इस प्रकार था कानपुर-५५८, लखनऊ-४२६, गोविन्दपुरी (मेरठ)-४१४, बरेली-२६५। आठवें चरण में, २४०० मकानों के निर्माण की अनुमति प्रदान की गई थी।

इस प्रकार, आठो चरणों में, योजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में २६,५५८ मकानों के निर्माण का काम हाथ में लिया गया। पहले छ चरणों में, २५,४६६ मकान बन चुके थे। सातवें और आठवें चरणों में, जून १९६६ तक १,८४६ मकान बन चुके हैं जबकि स्वीकृति ४०६२ मकानों के निर्माण की प्रदान की गई थी। इस प्रकार, कुल आठो चरणों में, जून १९६६ तक २७,३१५ मकान बन चुके थे।

उत्तर प्रदेश के वागान श्रमिकों के लिये एक पृथक् आवास योजना है। इससे अन्तर्गत मकान निर्मित करवाने के लिये मालिकों की कुल खर्च कर ८०%

तक ऋण दिया जाता है। दूसरी तथा तीसरी, दोनों ही पंचवर्षीय आयोजनाओं में २५० मकानों के निर्माण के लिये पाँच-पाँच लाख रु० की व्यवस्था की गई थी। परन्तु बागान मालिकों की ओर से इस योजना के अन्तर्गत मकान बनाने में रुचि नहीं दिखाई गई।

३१ जनवरी १९६१ तक उत्तर प्रदेश में पाँच प्रायोजनायें गन्दी वस्तियों के सुधार के लिए भी स्वीकृत की जा चुकी थी। इन प्रायोजनाओं पर अनुमानित व्यय १९६०० लाख रुपये था। इन प्रायोजनाओं में १७ भूमि क्षेत्रों का विकास करके १,६६६ मकान बनाने की व्यवस्था है। इनके अन्तर्गत ३३२ मकान बन चुके थे तथा ३,२२४ मकान निर्माणाधीन थे। उपदान प्राप्त आवास योजना के अन्तर्गत मकान बनाने में जो प्रगति हुई थी उसका विवरण नीचे दिया जाता है—

एजेंसी	कुल स्वीकृत राशि (लाख रु० में)	स्वीकृत मकानों की संख्या	कुल राशि जो दी गई (लाख रु० में)	निर्मित मकानों की संख्या
राज्य सरकार	७६५.५८	२५,५८८	६८०.५७	२१,४१६
नालिक	२१.७०	६४६	७७४	५३६
सहकारी समितियाँ	०.६६	४३	०.४०	४३
योग	८१७.९४	२६,२७७	७८८.९७	२१,९९५

### उत्तर प्रदेश में चीनी मिलों के श्रमिकों के लिए आवास योजना

राज्य में चीनी मिलों के श्रमिकों की आवास योजना के अन्तर्गत उत्तर-प्रदेश की ६५ चीनी फैक्ट्रियों के कर्मचारियों के लिये एक व दो कमरे वाले १७३० क्वार्टरों की बगान की व्यवस्था है। प्रारम्भिक तथ्य १५०० मकानों का था परन्तु फैक्ट्रियाँ २३० क्वार्टर और बनाने को सहमत हो गई थी। मकानों का निर्माण १९५१ के एक अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित उत्तर प्रदेशीय चीनी और चालक मदसार उद्योग श्रम कल्याण तथा विकास निधि (U. P. Sugar and Power Alcohol Industrial Labour Welfare and Development Fund) में से किया जायेगा। यह निधि चीनी मिलों द्वारा शीरे की बिक्री पर लगे उपकर से निर्मित की गई है। चीनी मिलों को शीरे पर चार आने छ पाई (०.२८ पैसे) प्रति मन मूल्य की छूट दी गई है और खुली बिक्री द्वारा शीरे अधिक जो कुछ प्राप्त होता है वह इस निधि में देना होता है। निधि में तीन विभिन्न खाते हैं—आवास, सामान्य कल्याण एवं विकास। इस निधि में राज्य सरकार समय-समय पर धन हस्तान्तरित करती है। दिसम्बर १९६१ के अन्त तक इस निधि में ४८,६३,५०० रु०

हस्तांतरित किया गया। इन धनराशि में से ६८ प्रतिशत अर्थात् ४५ २० ६६६ २० आवास खाते ३ १८ ८४६ रुपये सामाजिक कल्याण खात तथा ४८ ६८५ ६९५ विकास खात में जमा कर दिया गया है। १९६४ के अंत तक आवास के लिए ४५ ६८ ०७२ रुपये नियत किये गये थे जिनमें से मकानों के निर्माण के लिये ४२ ०८ ८०८ रुपये दिये गए। योजना को कार्यान्वित करने के हेतु एक आरारा बोर्ड तथा एक परामर्शदात्री समिति बनाई गई है। मकानों का निर्धारित स्तर और तबने के अनुसार निर्माण करना मालिकों का उत्तरदायित्व है। सरकार निधि में से धन दे देती है तथा मालिकों को मकान निर्माण के सम्बन्ध में सभी प्रकार की आवश्यक सुविधायें प्रदान करती है। राज्य ने ६५ चीनी के कारखानों में से जारन इस योजना में भाग लेने से पहले इकार कर दिया था परंतु १९५८ तथा १९५९ में दो चीनी कारखानों ने इसमें भाग लेने की स्वीकृति दी। इस प्रकार इस समय ६३ चीनी कारखाने इस योजना में भाग ले रहे हैं। १९५७ तक ५६ चीनी के कारखाना न मकान बनाने का कार्य शुरू कर दिया था। १९५८ में २ और १९५९ में २ और कारखानों ने भी मकान बनाने शुरू कर दिये थे। २ कारखाना का उचित भूमि मित्रों में कठिनाई के कारण अधिग्रहण (Acquisition) का कार्यवाहिया की गई। अब ६२ चीनी कारखानों में जहाँ कार्य शुरू हो चुका है जून १९६६ तक १५५६ मकानों का निर्माण हो चुका था।

चीनी के कारखानों के श्रमिकों के लिये सरकार ने कुछ अवकाश गृह (Holiday Home) और विश्राम गृह बनाने का भी निश्चय किया है। इनके लिये सरकार द्वारा १ ४७ ८६४ रुपये की धन राशि की स्वीकृति दी गई है।

### अन्य राज्यों में आवास योजनाएँ

अन्य राज्यों में भी औद्योगिक श्रमिकों के हेतु आवास की विभिन्न योजनाएँ कार्यान्वित हो रही हैं। राज्य सरकारों द्वारा समय-समय पर श्रमिकों के लिए कई प्रायोजनार्थ स्वीकृत की गई हैं तथा की जाती हैं। उपदान और ऋण के द्वारा सरकार द्वारा प्रदान किया जाता है। मकान राज्य सरकारों मालिकों तथा सहकारी समितियों द्वारा बनाये जाते हैं। राज्यों में आवास योजनाओं के कुछ उदाहरण निम्न प्रकार हैं। आंध्र में १९६० के अंत तक उपदान प्राप्त आवास योजना के अंतर्गत ३ ६१० मकान राज्य सरकारों द्वारा और १५७ मकान मालिकों द्वारा बनाये जा चुके थे। राज्य सरकार द्वारा १९६४ में १४८ मकान और मालिकों द्वारा ३२२ मकान और बनाये गये। इसमें से योजना के अंतर्गत सन् १९६४ में ६२ मकान बनाये गये हैं तथा बड़ी बस्तियों की सफाई की योजना के अंतर्गत भी मकान बनाये जा रहे हैं। बिहार में आवास योजना के अंतर्गत १९६० के अंत तक ५ ३०६ मकान बनाए जा चुके थे और ३ ५२० मकान निर्माणाधीन थे। १९६४ में सरकार द्वारा ७२० और मालिकों द्वारा ६१८ मकान बनवाये गये। टाटा की इजीनियरिंग और इजिन के कारखानों को तथा रोहतास उद्योगों

को मकान बनाने के लिये ऋण भी दिया गया है। राज्य सरकार की एक श्रीयोगिक आवास योजना के अन्तर्गत भी मकान बन रहे हैं। कैरल में भी राज्य की कुछ आवास योजनाएँ चालू हैं जिनके अन्तर्गत ३०० मकानों का निर्माण हो चुका है। मध्य प्रदेश में द्वितीय आयोजना काल में २,५०० मकान महाकौशला में, ८८८ मकान मध्य भारत में, ६६६ मकान विन्ध्य प्रदेश में और ६७० मकान भोपाल में निर्माण किये गये थे। इससे पूर्व जब मध्य भारत राज्य था तो योजना के अन्तर्गत १९५२ में १,८५२ मकान तथा १९५३-५४ में १५६२ मकान विभिन्न नगरों में बनाये गये थे, अर्थात् इन्दौर में १,६४०; ग्वालियर में ७००; उज्जैन में ५५०; रतलाम में ३००; देवास में ११४ और मन्दसौर में १४०। ये मकान श्रमिकों को नियत (Allot) भी किये जा चुके हैं। इन्दौर में कुछ मिलों ने, जो लवाई के दिनों में लाभ हुआ था उसमें से ३५ लाख रुपये सूती कपड़ा मिल मजदूरों के लिये मकान बनाने के हेतु अलग रख दिये थे। तृतीय आयोजना के अन्तर्गत, मध्य प्रदेश में विभिन्न केन्द्रों में १०,०२२ मकान बनवाये गये जिनका विवरण इस प्रकार है: इन्दौर-२८४१, ग्वालियर-१०७४; उज्जैन-६०४; रतलाम-४६७, मन्दसौर-१४०; देवास-११४; बुडहानपुर-१००, राजनादगाव-२००, जबलपुर-५६८; भोपाल-५२२; सिहोर-१००; सतना-६६८; नैपानगर-५६६, भिल्लई-२८८; अमलाई-४००; और खण्डवा-२४। मद्रास में आवास योजना के अन्तर्गत राज्य सरकार ने १८५४ मकान बनाये हैं। कई उद्योग सस्थानों को उपदान और ऋण भी दिये गये हैं। सन् १९६४ में २४० मकान बनवाये गये थे। सरकारी छापेखाने तथा राज्य के यातायात तथा सार्वजनिक निर्माण कार्यों के श्रमिकों के लिये मकान बनाये गये हैं। राज्य सरकार ने जुलाहों के मकानों की मरम्मत के लिये भी सहायता दी है। इनके लिये ६४ लाख रुपये की राशि से, १५८० मकान १६ योजनाओं के अन्तर्गत दूसरी पञ्चवर्षीय आयोजना में स्वीकृत किये गये थे। मैसूर में आवास योजना के अन्तर्गत राज्य सरकार ने ४,३४२ तथा मालिकों ने १,५४५ मकान बनाये हैं। जबकि कुल ६७२३ मकान बनवाये जाने थे। योजना के अन्तर्गत, १९६०-६१ में राज्य के लिये २२ लाख ८० निपट किये गये थे। सन् १९६४ में १,१४५ मकान बनवाये गये थे। उड़ीसा में आवास योजना के अन्तर्गत १९६१ तक ४४६ मकान राज्य सरकार द्वारा तथा १,००८ मकान मालिकों द्वारा बनाये गये हैं। २०६ मकान १९६४ में बनवाये गये। पंजाब में आवास योजना के अन्तर्गत १९६० के अन्तर्गत सरकार द्वारा १९४२, मालिकों द्वारा १,४८६ और सहकारी समितियों द्वारा १४२ मकानों का निर्माण हो चुका था। १५२ मकान १९६४ में बनाये गये थे। पहले के 'पैन्सू' राज्य में एक कमरे वाले २२५ मकान बनाये गये थे। श्रम विभाग की एक विकास योजना के अन्तर्गत पटियाला में २३ मकानों का निर्माण हुआ था। राजस्थान में आवास योजना के अन्तर्गत २,४६८ मकान सरकार द्वारा, १,०६४ मकान मालिकों द्वारा तथा ८६ मकान श्रमिकसंघों द्वारा बनाये गये हैं। जयपुर में ३३२, पालि में २६५



तथा भीलवारा में २०३ मकान श्रमिकों को दिये जा चुके हैं। योजना के अन्तर्गत, १९६४ में, २,३२६ मकान सरकार द्वारा, २४८ मालिकों द्वारा और ८६ श्रमिकों द्वारा बनवाये गये। पश्चिमी बंगाल में आवास योजना के अन्तर्गत १९६० के अन्त तक ५,६४४ मकान राज्य द्वारा तथा १,०७८ मकान मालिकों द्वारा बनाये जा चुके थे। सन् १९६४ में, सरकार द्वारा ८१० और मालिकों द्वारा २६८ मकान बनवाये गये थे। राज्य सरकार ने १९५९ से मकानों की देखभाल के लिये एक गैर-सरकारी आवास बोर्ड स्थापित कर दिया है। हिमाचल प्रदेश में ५० मकान बनाये गये हैं।

दिल्ली राज्य सरकार ने आवास योजना के अन्तर्गत ५,००० मकानों के निर्माण का निर्णय किया है एवं २,७७५ क्वाटर्स जून १९६६ के अन्त तक बनाये जा चुके थे। नई दिल्ली में भी श्रमिकों के हेतु केन्द्रीय सार्वजनिक निर्माण विभाग द्वारा लोधी रोड पर बने क्वाटर्स के आधार पर श्रमिक आवास क्षेत्र बनाने की योजना है। इस योजना में निर्माण का व्यय मयुक्त रूप से राज्य और मालिकों के द्वारा वहन किया जायेगा और मशीनों का प्रबन्ध मालिकों, श्रमिकों एवं राज्य के प्रतिनिधियों में एक मयुक्त बोर्ड द्वारा किया जायेगा। दिल्ली में केंद्रीय विद्युत शक्ति सत्ता (Central Electric Power Authority) ने अपने श्रमिकों के हेतु मकान बनाना आरम्भ कर दिये हैं। नजफगढ़ में एक औद्योगिक आवास क्षेत्र का विकास किया गया है। औद्योगिक परामर्श बोर्ड ने एक अन्य आवास क्षेत्र के लिये उपयुक्त स्थान प्राप्त करने के हेतु, पाँच व्यक्तियों की एक उपासमिति नियुक्त की है। शाहदरा के निकट भी भूमि प्राप्त की गई है। नई दिल्ली के आठ श्रमिक कैंम्पो में श्रमिकों को नागरिक सुविधाएँ प्राप्त करने के हेतु एक समिति बनाई गई है। ६४५ मकान निम्न स्थानों पर बनाये जा रहे हैं—मोखता में ४००, शाहदरा में २०० तथा औद्योगिक आवास क्षेत्र में ३४५।

देहली विकास सत्ता द्वारा गंदी वस्तियों की सफाई की एक योजना तैयार की गई है। इसके अन्तर्गत २४ योजनाएँ बनाई गई हैं। भूमि अभिग्रहण के लिये १,४०,००० रुपए स्वीकृत किये गये हैं। मार्च १९५९ से गंदी वस्तियों की सफाई का कार्य देहली नगरपालिका निगम को हस्तांतरित कर दिया गया है। उस समय तक देहली नगर सुधार ट्रस्ट और देहली विकास सत्ता द्वारा ३२२५ मकान और ५९ दुकानें देहली के विभिन्न भागों में बनाई जा चुकी थीं। दिसम्बर १९६५ तक १०,०६५ मकान ८१ घनेट, ४६१ दुकानें और ३६ दफ्तर बनवाने के लिए ४४८ करोड़ रुपए की प्रायोजिताएँ स्वीकृत की गई थीं। ६६६३ मकान और १२९ दुकानें बन भी चुकी थीं। इनके अतिरिक्त २८ ७६ लाख रु० की लागत में कटरों और वस्तियों में सुधार भी किया गया है। देहली नगरपालिका निगम ने एक अन्य योजना भूमी और भोपड़ी निष्कासन योजना सरकार की अनुमति से लागू की है। इस योजना का उद्देश्य यह है कि ऐसे परिवारों को (जिनका अनुमान लगभग २५,००० है) जिन्होंने सरकारी और सार्वजनिक भूमि पर बिना इजाजत के

भूखण्डियां और भूमियां बना ली हैं उनको वहाँ से हटाकर अन्य जगह बसा दिया जाय। इसकी अनुमानित लागत ३.८३ करोड़ रु० है। किन्तु सन् १९६० में देहली प्रधानमन्त्री द्वारा की गई जनगणना से यह प्रकट हुआ कि वास्तव में ऐसे परिवार ४३,८५७ थे जिन्हें कि फिर से बसाया जाना था। निगम ने इन कार्य के लिये भूमि लेने तथा उसका विकास करने में लिये पग उठाये हैं। सन् १९६५ के अन्त तक, लगभग १८,६६० उपवर्गी परिवार (Squatter Families) इस योजना के अन्तर्गत विकसित किये गये २२८०६ भूखण्डों (Plots) पर स्थानान्तरित कर दिये गये हैं।

गोदी श्रमिकों के मकानों के लिये तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में २ करोड़ रुपए की और चौथी आयोजना में २.५ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है। दम्बई कलकत्ता और मद्रास में गोदी श्रमिक बोर्डों को गोदी श्रमिकों के लिये मकान बनाने के लिये ऋण के रूप में सहायता दी जाती है। यह ऋण निर्माण लागत का ८० प्रतिशत तक हो सकता है। इस योजना के अन्तर्गत गोदी श्रमिकों के लिये ५,००० मकान बनाने की व्यवस्था की गई है।

### वागान में आवास व्यवस्था

वागान श्रमिकों को अच्छे मकान प्रदान करने के प्रश्न पर जनवरी १९६७ में नई दिल्ली में प्रथम त्रिदलीय वागान उद्घातन सम्मेलन में विचार किया गया। यह प्रश्न विचार के हेतु पुनः १९४८, १९४९ तथा १९५० में वागान आधोगिक समिति के सम्मुख आया। वागान कर्मचारियों के मकानों के हेतु, उपयुक्त भूमि को प्राप्त करने एवं उसके विकास करने तथा मकानों के निर्माणार्थ धन प्राप्त करने के हेतु आवास बोर्डों को स्थापित करने का निर्णय किया गया। इन बातों का भी निर्णय किया गया कि वर्तमान अनुपयुक्त मकानों को गिरा कर उनके स्थान पर दूसरे मकान बनाने के लिये एक अर्वाध निश्चित कर देनी चाहिये। भारतीय काम परिषद् ने उत्तरी भारत के वागान कर्मचारियों के हेतु ऐच्छिक रूप से आवास-व्यवस्था के लिये कुछ स्थूलतम आवास स्तर निर्धारित किये हैं। असम तथा पश्चिमी बंगाल सरकारों ने इन स्तरों को स्वीकार किया है। भारत सरकार ने १९५१ में वागान श्रमिक अधिनियम पारित किया जिसके अन्तर्गत मानिकों को श्रमिकों एवं उनके परिवारों की आवास-व्यवस्था करने के लिये उन्नतदायी ठहराया गया है। यह भी निश्चित किया गया है कि वागान में मासिक प्रतिवर्ष कम से कम अपने ८% कर्मचारियों के हेतु मकान बनायेंगे। परन्तु क्योंकि अधिकतर वागान मालिक, विशेषतः छोटे वागान के मालिक, इस सज्ज को पूरा करने की अवस्था में नहीं थे, अतः अप्रैल १९५६ में वागान श्रमिक आवास योजना बनाई गई। योजना में उद्योगपतियों को राज्य सरकारों के माध्यम से मकानों की लागत का ८०% तक ऋण सहित ऋण दिया जा सकता है जो प्रति मकान अधिक से अधिक ५,४०० रु० तक उत्तर में और १,६२० रु० तक दक्षिण में हो सकता है। इस

प्रकार बागान के मालिकों को अब केवल भूमि की लागत तथा २०% मकान की लागत वहन करनी पन्ती है। यह योजना असम, केरल, मद्रास, मंसूर, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल और त्रिपुरा में लागू की गई है जहाँ अधिकतर बागान पाये जाते हैं। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में बागान में ११,००० क्वार्टरों के बनाने के हेतु २ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी, जिसको १९५६-६० में घटा कर ५० लाख रुपये कर दिया गया था।

बागान में श्रमिकों के लिये मकान बनाने की प्रगति बहुत धीमी रही है। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अन्त तक केवल १४ लाख रुपये से ७०० मकान बनाने की स्वीकृति दी गई थी। इसमें से भी १९५६ तक केवल ०० मकान बन पाये थे। इस धीमी प्रगति का मुख्य कारण यह है कि बागान मालिकों से राज्य सरकारें ऋण लेते समय पर्याप्त जमानत मांगती हैं जो बागान मालिक नहीं दे पाते क्योंकि उनकी सम्पत्ति पहिले से ही कार्य पूँजी के कारण बँकों के पास रहन होती है। तीसरी आयोजना में बागान श्रमिकों के आवास हेतु ७० लाख रुपये की व्यवस्था की गई है और यह सुझाव दिया गया है कि “एक पूल गारंटी निधि” बनाई जाय जो ऋण के लिये समपाश्ची जमानत (Collateral Security) का कार्य कर सके। यह निधि ऋण पर ३ प्रतिशत अतिरिक्त ब्याज लगा कर बनाई जायगी। और इसमें प्रति वर्ष जो ब्याज आयगा वह भी जमा हो जायगा। यदि वाई हानि निधि (Fund) की परिसम्पत्तियों से अधिक मात्रा में होती है तो केन्द्र सरकार, राज्य सरकार तथा सम्बन्धित वस्तु बोर्ड (Commodity Board) द्वारा वह बराबर-बराबर बाँट ली जायेगी। इस निधि के लिये आवर्ष नियम भी बनायेगये हैं। १९६५ के अन्त तक २५.०१ लाख ८० बागान मालिकों के लिये कर्ज सहायता के रूप में स्वीकार किये गये। इस सहायता से १८२५ मकानों का निर्माण होना था। परन्तु केवल ६६६ मकान ही बन पाये गये। योजना की धीमी प्रगति को देखते हुए श्रम व रोजगार मन्त्रालय ने बागान श्रम आवास पर कार्यकारी दल की नियुक्ति की। इस दल ने सिफारिश की कि मकानों की लागत का २५% उपदान के रूप में और ५० प्रतिशत कर्ज के रूप में दिया जाये। सिफारिश स्वीकार कर ली गई। चौथी आयोजना में बागान आवास के लिये २ करोड़ ८० की व्यवस्था की गई है।

### श्रमिक सघों की आवास योजनाएँ

अहमदाबाद की कपड़ा मिल मजदूर परिषद् द्वारा दी गई सहायता और प्रोत्साहन के फलस्वरूप उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजनानों से लाभ उठाने के हेतु १२५ से अधिक सहकारी आवास समितियों की स्थापना की गई है जिनका उल्लेख पीछे किया जा चुका है। हैदराबाद में भी मकान बनाने में सहकारी समितियों ने अच्छा कार्य किया है। केन्द्रीय सरकार ने मद्रास और मंसूर में जुलाहों की सहकारी समितियों को मकान बनाने के लिये वित्तीय सहायता देने का निर्णय

किया है। अखिल भारतीय हाय करपा बोर्ड ने भी सहकारी समितियों द्वारा जुलाहों के लिये ४,३०० मकान बनाने की योजना बनाई है जिसके लिये सरकार द्वारा लागत का २ तिहाई ऋण के रूप में और एक तिहाई उपदान के रूप में धन मिलेगा। मदुराई में हावर्गट्टी आवास समिति का उत्तेज ऊपर किया जा चुका है। इस उपदान प्राप्त आवास योजना के अन्तर्गत सहकारी आवास समितियों को ऋण और उपदान देने की व्यवस्था है। मार्च १९६१ के अन्त तक विभिन्न श्रमिकों की सहकारी आवास समितियों को ६,२११ मकानों के निर्माण हेतु २००८ करोड़ ८० दिये जाने की स्वीकृति दी जा चुकी थी। इस राशि में १४८ करोड़ रुपये ऋण के रूप में और ६० लाख रुपये उपदान के रूप में दिये जायेंगे। इनमें से केवल ४,३५१ मकान बनाये गये थे।

### औद्योगिक आवास अधिनियम

१८९४ के भूमि अधिग्रहण अधिनियम (Land Acquisition Act) में केन्द्रीय सरकार द्वारा १९३३ में संशोधन किया गया ताकि मालिक अपने श्रमिकों के आवास हेतु भूमि आसानी से प्राप्त कर सकें। इस विधान के अतिरिक्त कुछ वर्ष पहले तक श्रमिकों की आवास व्यवस्था को सुधारने के सम्बन्ध में कोई कानून नहीं था। १९४६ में अग्रक-खान-श्रमिक-कल्याण-निधि अधिनियम तथा १९४७ के कोयला-खान-श्रम-कल्याण-निधि अधिनियम पारित किये गये जिनके अन्तर्गत स्थापित निधि द्वारा किये जाने वाले कल्याणकारी कार्यों में आवास की व्यवस्था भी है। उत्तर प्रदेश चीनी एवं चालक मदसार उद्योग श्रम कल्याण और विकास निधि अधिनियम १९५१ में पारित किया गया जिसमें चीनी मिलों के श्रमिकों के लिए मकान प्रदान करने की भी व्यवस्था है। १९५१ के बागान श्रमिक अधिनियम के अन्तर्गत प्रत्येक मालिक को अपने श्रमिकों के लिए मकान उपलब्ध करने होंगे। इन सब के सम्बन्ध में ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। अब अनेक राज्यों में आवास सम्बन्धी अधिनियम पारित किये गये हैं।

बम्बई आवास बोर्ड अधिनियम १९४८ में पारित किया गया। तत्पश्चात् इसमें कई बार संशोधन हुए हैं। इसके अन्तर्गत एक आवास बोर्ड की स्थापना करने की व्यवस्था है, जिस बोर्ड में एक अध्यक्ष के अतिरिक्त राज्य सरकार द्वारा मनोनीत चार सदस्य होंगे। उन क्षेत्रों को छोड़कर जहाँ के लिए कोई विकास योजना पहले से लागू है और ऐसी योजना को छोड़कर जो नगर आयोजन से मेल नहीं खाती, बोर्ड को मकानों की योजना बनाने और उसके कार्यान्वित करने के लिए धन व्यय करने का अधिकार है। यह भूमि एवं मकान विकास के प्रोत्साहन हेतु कार्य कर सकता है। इसको सड़कें तथा खुली जगहों को प्राप्त करने का, स्थानीय सत्ता के रूप में कार्य करने का एवं उन्नति-कर लगाने का अधिकार भी दिया गया है। इसने आवास सम्बन्धी समस्त कार्य १९४७ में स्थापित प्रांतीय आवास बोर्ड से उसकी सभी परिगम्पति (Asset) सहित ले लिया है। यह सरकार

से, सार्वजनिक सस्थाओं या स्थानीय प्राधिकारियों से अशुभ वित्त महापता, दान तथा उपहार आदि स्वीकार कर सकता है तथा सरकार की स्वीकृति से ऋण ले सकता है तथा ऋणपत्र जारी कर सकता है। उन्नति कर व क्षतिपूर्ति के सम्बन्ध में उत्पन्न विवादों को सुलझाने के हेतु एक विशेष अधिकरण की स्थापना की गई है। बोर्ड और स्थानीय प्राधिकारियों के आपसी मतभेद सरकार द्वारा सुलझाये जायेंगे। बोर्ड की स्थापना १९४६ में की गई और इसे परामर्श देने के हेतु ४४ सदस्यों की एक सलाहकार समिति बनाई गई है। एक आवास कमिश्नर की भी नियुक्ति की गई है। पुनर्गठित राज्य महाराष्ट्र में, मम्बई का अधिनियम, मध्य प्रदेश के (१९५० के) आवास बोर्ड अधिनियम और सौराष्ट्र का (१९४६ का) आवास बोर्ड अधिनियम उनके तत्कालीन क्षेत्रों में अभी भी लागू हैं।

मैसूर आवासा बोर्ड अधिनियम १९५५ ने कुछ नया तब इस विषय पर १९४६ के मैसूर श्रमिक आवास नियम को प्रतिस्थापित कर दिया है। १९५५ के इस अधिनियम का उद्देश्य यह है कि आवास बोर्ड श्रमिकों का आवास उपलब्ध करने के हेतु तथा आवास से सम्बन्धित अन्य सुविधाय देने के लिए पग उठा सके। इस अधिनियम के अन्तर्गत मैसूर आवास बोर्ड की स्थापना हुई है (१९४६ के अधिनियम के अन्तर्गत जो मैसूर श्रमिक आवास निगम बनाया गया था उसके स्थान पर यह बोर्ड बनाया गया है)। इस आवास बोर्ड में एक अध्यक्ष और राज्य सरकार द्वारा मनोनीत ६ सदस्य हैं। इस बोर्ड को विस्तृत अधिकार दिये गये हैं। यह मकानों को गिरवा भी सकता है और उनका अभिग्रहण भी कर सकता है। नई आवास योजनाएँ तैयार करके उनको वाणिज्यिक करने का भी इसको अधिकार है। मकानों के निर्माण में कीमती कर, सस्ते मकान बनाने, कुछ दशाओं में बोर्ड के मकानों को खाली करवाने आदि के अधिकार भी इस बोर्ड को हैं। अब एक और मैसूर आवास बोर्ड अधिनियम १९६२ लागू किया गया है। इसका उद्देश्य उन कठिनाइयों को दूर करना है जो आवास योजनाओं को लागू करने में सामने आई हैं। यह नया अधिनियम राज्य के पुनर्गठित क्षेत्र पर लागू होगा। भूमि अभिग्रहण पर, क्षति पूर्ति के प्रश्न पर तथा उन्नति-कर को लगान के प्रश्न पर यदि कोई विवाद हो जाता है तो उसको सुलझाने के हेतु एक अधिकरण की स्थापना की व्यवस्था की गई है।

मध्य प्रदेश आवास बोर्ड अधिनियम १९५० में धारित किया गया। इसमें एक आवास बोर्ड की स्थापना करने की व्यवस्था है जिसमें एक अध्यक्ष और ६ सदस्य होंगे। बोर्ड, यदि आवश्यक समझे, किसी भी क्षेत्र के लिए आवास योजना को बनाने और उसको वाणिज्यिक करने का कार्य करेगा तथा विभिन्न सुविधाओं की भी व्यवस्था करेगा, जैसे—भूमि अथवा सम्पत्ति का अभिग्रहण, अनुपयुक्त मकानों को गिराना, इमारतों का पुनर्निर्माण आदि तथा मकानों के निर्माण की लागत कम करना तथा उनके निर्माण की गति में वृद्धि करना। बोर्ड की स्थापना १९५१ में हुई थी। बोर्ड की निधि, सरकार, स्थानीय प्राधिकारियों, निजी अथवा

व्यक्तिगत संस्थानों द्वारा दिये गये अनुदान, दान, उपहार अथवा कृपा से मिलकर देनेगी। सन् १९६० में इस अधिनियम के अन्तर्गत आवास नियम भी बनाये गये थे।

हैदराबाद श्रमिक आवास अधिनियम १९५२ में पारित किया गया। यह अब हैदराबाद राज्य के उन तत्कालीन क्षेत्रों पर लागू होता है जो कि आन्ध्र प्रदेश में विलीन हो गये हैं। इसमें भी एक त्रिदलीय श्रमिक-आवास-निगम की स्थापना की व्यवस्था थी, जिसके कार्य भी लगभग अन्य अधिनियमों में दिये गये कार्यों के समान थे। उसी प्रकार राशि भी एकत्रित होनी थी और उसके हेतु हैदराबाद श्रमिक निधि की स्थापना भी की गई थी।

सन् १९५६ में 'आन्ध्र प्रदेश (तेलंगाना क्षेत्र) आवास बोर्ड अधिनियम' पारित किया गया। इसके अन्तर्गत एक आवास बोर्ड की स्थापना की व्यवस्था है जिसका कार्य उन सभी उपायों व कार्यों को करना और ऐसी योजनाओं को लागू करना है जिनसे राज्य की आवास आवश्यकताएँ पूरी हो सकें। सन् १९६२ में इस अधिनियम में संशोधन किया गया और फिर इस अधिनियम को सन्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश में लागू कर दिया गया।

उत्तर प्रदेश औद्योगिक श्रमिक आवास अधिनियम १९५५ में पारित किया गया। अधिनियम में राज्य में निमित्त क्वार्टरों की देखभाल और प्रबन्ध के हेतु एक आवास कमिश्नर की नियुक्ति की व्यवस्था है। इसमें आवास और प्रशासन से सम्बन्धित विषयों के लिए व्यवस्था की गई है, जैसे—मकानों का नियन्त्रण करना, मकानों को खाली कराना, किराया वसूली, मकानों की देखभाल, मरम्मत, प्रबन्ध आदि। इस अधिनियम में एक सलाहकार समिति की स्थापना की भी व्यवस्था है, जिसका कार्य आवास के प्रशासन सम्बन्धी विषयों पर आवास कमिश्नर द्वारा पूछी गई बातों पर परामर्श देना है। अधिनियम ५ जून १९५७ से राज्य के १२ सहूरी क्षेत्रों में लागू किया गया और १९५८ में इसके अन्तर्गत आवास नियम भी बनाये गये।

१९५६ के पंजाब औद्योगिक आवास अधिनियम के अन्तर्गत औद्योगिक श्रमिकों के आवासों के प्रशासन, नियन्त्रण, नियतन, देखभाल, किराया वसूली तथा औद्योगिक श्रमिक आवास से अन्य सम्बन्धित मामलों की व्यवस्था है।

राजस्थान में राजस्थान आवास योजनाएँ (भूमि अभिवृद्धि) अधिनियम १९६० में पारित किया गया था। इसका उद्देश्य यह है कि आवास हेतु भूमि उचित मूल्य पर प्राप्त हो सके तथा भूमि के मूल्यों में बड़ोत्तरी न हो सके। मद्रास में भी एक आवास बोर्ड की स्थापना के हेतु और आवास योजनाओं को राज्य में कार्यान्वित करने के हेतु एक अधिनियम बनाया गया है। पश्चिमी बंगाल में एक आवास बोर्ड की स्थापना की गई है जो साविधिक नहीं है।

केन्द्रीय सरकार ने भी कुछ केन्द्रीय शासित क्षेत्रों की गन्दी बस्तियों को

१९५६ में गन्दी बस्ती (मुम्बई व सफाई) अधिनियम पारित किया है। अधिनियम के अन्तर्गत गन्दी बस्तियों के सुधार तथा सफाई का उत्तरदायित्व उन बस्तियों के मालिकों पर ही डाला गया है परन्तु यदि वे १२ माह के अन्दर अन्दर अपने उत्तरदायित्व को पूरा करने में असफल रहें तो सरकार स्वयं उम क्षेत्र को अधिग्रहित (Acquire) कर सकती है तथा उसका विकास कर सकती है।

### आवास व्यवस्था और उसके उत्तरदायित्व का प्रश्न

यह स्पष्ट है कि आवास की समस्या भी अन्य श्रम समस्याओं की भाँति सरकार का ध्यान आकर्षित कर रही है और श्रमिकों के आवास की समस्या में सुधार लाने के लिये कई योजनाएँ कार्यान्वित की गई हैं और कई योजनाएँ बनाई भी जा रही हैं। परन्तु समस्या अत्यन्त विचाल है, और इसके समाधान में अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है जिन्हें दूर करना आवश्यक है। सबसे पहली समस्या तो यही है कि श्रमिकों के क्वार्टरों को बनाने का उत्तरदायित्व कौन ले ? श्रम गता यह सुझाव देते हैं कि फैक्टरी अधिनियम में मालिकों द्वारा श्रमिकों को अनिवार्य रूप से मकान प्रदान करने का उपबन्ध होना चाहिये। वे इस बात पर भी जोर देते हैं कि यदि मालिकों द्वारा मकान प्रदान नहीं किया जाय तो श्रमिकों को पर्याप्त गृह भत्त के रूप में कुछ क्षतिपूर्ति मिलनी चाहिए। परन्तु मालिकों का यह कहना है कि आवास का उत्तरदायित्व राज्य पर है और मुख्यतः यह सरकार एवं स्थानीय प्राधिकारियों का कार्य है। यह यह तक देते हैं कि गृह निर्माण की लागत इतनी अधिक है कि उसका भार उद्योग के लिये वहन करना लगभग असम्भव है और राज्य सरकार ही इस समस्या को कुशलतापूर्वक सुलझा सकती है। आवास निर्माण को सार्वजनिक सेवा सम्भाला चाहिये और इसकी प्रारम्भिक व्यवस्था सरकार द्वारा उचित ध्यान दिया जाना चाहिये तथा सस्ते व स्वच्छ गृह निर्माण के हितों सरकार को धन की व्यवस्था जिस प्रकार भी हो सके करनी चाहिये। परन्तु सरकार का दृष्टिकोण यह है कि गृह निर्माण का उत्तरदायित्व मालिकों का है क्योंकि श्रमिकों को अच्छी और पर्याप्त आवास व्यवस्था देने पर मालिकों को ही सबसे अधिक लाभ होगा। अच्छे आवास न केवल अनुपस्थिति की दर व प्रवासिता को कम करके श्रमिकों की कार्य-कुशलता को भी बढ़ायेगा क्योंकि सन्धान, वेष्टावृत्ति आदि फैली हुई सामाजिक बुराईयों को भी जायेंगी जिनका कारण अधिकतर अच्छे आवासों का अभाव है। अच्छी आवास व्यवस्था से श्रमिकों और मालिकों के सम्बन्ध सुधरेंगे, और मालिकों का अधिक लाभ होगा। श्रमिकों के लिये आवास व्यवस्था करने के उत्तरदायित्व को मालिकों को इसीलिए अनुभव करना चाहिये।

इस प्रकार इस प्रश्न पर तीव्र मतभेद है कि औद्योगिक आवास व्यवस्था का उत्तरदायित्व किस पर हो ? राज्य श्रम आयोग का विचार था कि मुख्यतः उत्तरदायित्व सरकार एवं स्थानीय सरकारों का था। राष्ट्रीय आयोग ने

समिति का विचार यह था कि श्रमिकों के लिये आवश्यक आवास व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व मालिकों पर सरलता से डाला जा सकता है। १९४६ की स्वास्थ्य सर्वेक्षण और विकास समिति (भोर समिति) के विचार में आवास व्यवस्था का उत्तरदायित्व मुख्यतः राज्य सरकार का था। धर्म अनुसन्धान समिति का सुझाव था कि इस उद्देश्य के हेतु गृह बोर्डों की स्थापना करनी चाहिये और मकानों के निर्माण में पूँजीगत वित्त की व्यवस्था का उत्तरदायित्व तो सरकार पर होना चाहिये और घालू व्यय का भार मालिकों व श्रमिकों पर होना चाहिये। उत्तर प्रदेश, मद्रास व बम्बई की आवास समितियों ने श्रमिकों के आवास का उत्तरदायित्व मुख्यतः मालिकों पर ही डाला है। फिर भी हम यह कह सकते हैं कि आवास समस्या इतनी विशाल है कि न तो सरकार, न मालिक और न स्थानीय प्राधिकारी ही अलग-अलग रूप से उसे अच्छी प्रकार से सुलझा सकते हैं। समय की नाँग यही है कि मकानों की घोर कमी की समस्या को सुलझाने में सरकार व मालिक, दोनों का ही सहयोग होना चाहिये। सरकार, नगरपालिका व मालिक, सभी को मिलकर आवास व्यवस्था में सुधार करने की व्यावहारिक योजनाएँ बनानी चाहिए। सरकार सस्ती भूमि प्राप्त करने में भूमि अभिवृद्धि अधिनियम के क्षेत्र को बड़ा कर सहायता कर सकती है, तथा ऋण व अधिक उपदान प्रदान कर सकती है। नगरपालिकाएँ स्वास्थ्य अधिकारियों की नियुक्ति कर सकती हैं तथा क्षेत्रों में सफाई व अन्य व्यवस्थाओं की देखभाल कर सकती हैं। वित्त का भार अधिकतर मालिकों पर ही गड़ना चाहिए। सरकार और स्थानीय प्राधिकारियों को इसका केवल एक भरा हो देना चाहिए और श्रमिकों का भाग केवल किराये के रूप में होना चाहिये।

### किराये की समस्या

किराये की समस्या का भी सन्तोषजनक समाधान होता चाहिये क्योंकि यह प्रश्न भी श्रमिकों की मजदूरी व उनके रहन-सहन के स्तर से सम्बन्धित है। वर्तमान समय में अनेक औद्योगिक क्षेत्रों में किराया बहुत ऊँचा है और यह श्रमिकों की आय का एक बड़ा प्रतिशत भाग बन जाता है। १९३८ में ग्रहणवादवाद में एक अनुमान के अनुसार किराया आय का, समस्त वर्गों के लिये १४.०६%, तथा ६५ से १०० रु० आय वाले वर्ग के लिये ५.९७% और १० से १५ रु० आय वाले वर्ग के लिये ३.९७% था। बम्बई में यह प्रतिशत किराया क्रमशः ८.६१ तथा ४२.६७ था। इससे यह प्रकट होता है कि किराये अत्यन्त अधिक है और सरकार को उन्हें कानून के द्वारा निर्धारित करना चाहिये। सरकार की उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना के अन्तर्गत निर्मित मकानों का किराया, श्रमिकों की आय के १५% से अधिक नहीं हो सकता। किराया मकान की लागत के अनुसार निर्धारित किया जाता है, और लागत के अनुसार ही उसमें सघोषण होता रहता है। वर्तमान समय में मासिक किराया इस प्रकार है : एक मकान एक कमरा



१२ ५० रु० तथा दो कमरे छोटे १४ रु०, दो कमरे नियमित १६ रु०, दो अथवा कई मजिल दो कमरे १८ रु०, वम्बई एवं कलकत्ता में १६ रु० से २६ ५० रु० तक प्रति मास ठेके किराये निर्धारित किये गए हैं। हमारे विचार में तो श्रमिकों के प्रतिनिधियों ने यह उचित ही माना है कि किराया आय का १०% से अधिक नहीं होना चाहिए। कई राज्यों में किराया-नियन्त्रण अधिनियम कार्यान्वित किये गए हैं। उनमें एकरूपता लाने की आवश्यकता है।

किराये की समस्या बहुत गम्भीर हो गई है क्योंकि कई स्थानों पर श्रमिकों ने गन्दी वस्तियों छोड़कर सरकार द्वारा बनाये हुये मकानों में जाने से इन्कार कर दिया है। इसका कारण मुख्यतः यह है कि श्रमिकों की गन्दी वस्तियों में किराया बहुत थोड़ा है। आवास मन्त्रियों के तीसरे सम्मेलन की सिफारिशों के आधार पर केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकारों से यह कहा है कि किराये को कम कर दिया जाय ताकि जो मकान बनाये गए हैं वह खाली न पड़े रहें या श्रमिकों को किराये पर न उठा दिये जायें। किराया कम करने के लिये नगरपालिकाओं के करो में कमी की जा सकती है या किराये की पूर्ति के लिये उपदान दिया जा सकता है। जहाँ कहीं भी श्रमिक अपने मकानों के किराए नहीं दे सकते वहाँ इनके लिये कुछ छोटे मकान बनाय जा सकते हैं जिनका किराया लगभग = ६० प्रति मास हो।

### आवास और स्थानीय निकाय (Housing and Local Bodies)

इस बात की ओर भी ध्यान देना चाहिये कि नगरपालिका उपनिषद् का बढेरता के साथ पालन किया जाय। आवास और सफाई के सम्बन्ध में नगर सत्वाओं का कर्तव्य है कि वह उपनियम बनाय तथा मालिकों को विशेष क्षेत्रों में फव्वारी गोदाम व श्रमिकों के क्वार्टरों को बनाने की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति दे। नगरपालिकाओं का न्यूनतम आवास स्तर के आधार पर मकानों की आददा योजनाएँ बनानी चाहिए तथा मालिकों को इनके अनुसार कार्य करने को बाध्य करता चाहिए। साथ ही साथ ऐसे मकानों को गिरा देना चाहिए जो मनुष्य के रहने योग्य न रहे हों, चाहे उनके स्वामी कोई भी हों। इसके अतिरिक्त नगर सुधार ट्रस्टों को, जो कि बम्बई, कलकत्ता, कानपुर, इलाहाबाद, सतनऊ, दिल्ली और नागपुर में स्थापित हैं, नगरपालिकाओं के साथ आवास की दशाओं में सुधार और आवास क्षेत्रों का विकास करने में सक्रिय रूप से सहयोग देना चाहिए। इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखना आवश्यक है कि ट्रस्ट की कार्यवाहियाँ उनके वर्तमान कार्यों के समान केवल नगर में अच्छे क्वार्टरों की योजना बनाने और सुधार करने तक ही सीमित नहीं होनी चाहियें, वरन् इनके कार्य गन्दी वस्तियों को सफाई तक बढ़ा देने चाहिए। एक नगर में नगरपालिका और ट्रस्ट दोनों को ही सरकार द्वारा ऋण के रूप में वित्तीय सहायता दी जा सकती है। गन्दी वस्तियों की सफाई और नये मकानों का निर्माण भी साथ-साथ करना चाहिए।

## आवास और उद्योगों का विकिरण (Dispersal of Industries)

आवास की समस्या पर विचार विनिमय करते समय श्रम अनुसंधान समिति ने अधिक विस्तृत क्षेत्रों में औद्योगिक संस्थाओं के विकिरण का सुझाव दिया था। उसने सर विलियम वेवरिज के शब्दों को उद्धृत किया है जिसमें उन्होंने कहा है “मुझे यह बात बहुत महत्वपूर्ण नहीं लगती कि उद्योग कच्चे माल के पास है या नहीं, क्योंकि कच्चे माल को ले जाया जा सकता है। मैं जिस बात का इस देश में विरोध करता हूँ वह यह है कि सामान को प्रेषण हम प्रतिदिन उपनगरीय रेलों द्वारा, गीलों मानवीय प्राणियों को गाजर मूली की तरह ले जाते हैं। उद्योग के उचित विवरण से मेरा तात्पर्य उन स्थानों पर वितरण से है जहाँ कि मनुष्य प्रसन्नतापूर्वक रह सके। उदाहरण के तौर पर, यदि हम ब्रिटेन को एक नया औद्योगिक देश बना रहे हैं, तो मैं किसी भी फैक्टरी को तब तक स्थापित करने की आज्ञा नहीं दूँगा जब तक यह पहले से योजना ग बना ली जाये कि उस कारखाने में काम करने वाले श्रमिक कहाँ रहेंगे। यह एक नया सिद्धान्त है जिसको मैं चाहता हूँ कि अपनाया जाय।” यही बात भारत पर भी लागू होती है और औद्योगिक नगरों में भयानक भीड़-भाड़ और गन्दगी को दूर करने के लिए तथा ग्रामीण और अर्धविकसित नगरों में उद्योगों को ले जाने का प्रयत्न करने के लिये आवास बोर्डों को उद्योगों के विकिरण की ओर ध्यान देना चाहिए। विकिरण के प्रश्न का महत्व इसलिए भी बढ़ गया है कि ग्रन्थ-व्रम के आ जाने से इस बात की सैनिक आवश्यकता हो गई है कि हम अपने उद्योगों को कम घंटे हुए क्षेत्रों में फैला दें। पिछले महायुद्ध में अनेक देशों ने दड़े-बड़े उद्योगों को विनाश से बचाने के लिए मशीनों का दूर-दूर तक स्थान परिवर्तन किया। परन्तु इस प्रकार के विकिरण को कार्यान्वित करने के लिए भूमि अधि-ग्रहण, सस्ते यातायात का प्रबन्ध, राफाई, प्रकाश, सड़कों के निर्माण और अन्य सुविधाओं को प्राप्त करने के लिये राज्य की सक्रिय सहायता की आवश्यकता होगी, तथा रेलवे, नगरपालिकाओं, जिला बोर्ड एवं सम्बन्धित मालिकों के सहयोग के हेतु एक निश्चित नीति निर्धारित करनी पड़ेगी। सरकार को आदेश देना चाहिये कि सभी नये उद्योगों की स्थापना बिखरे हुए क्षेत्रों में हो जहाँ यातायात की सुविधाएँ उपलब्ध हों। यदि यातायात व अन्य सुविधाएँ उपलब्ध हों तो सरकार भीड़-भाड़ वाले औद्योगिक क्षेत्रों में से वर्तमान उद्योगों को हटाकर उपनगरों में अथवा ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानांतरित करने के लिये प्रोत्साहित करने की नीति अपना सकती है। गुरानी औद्योगिक द्काद्यों के ऐसे स्थानान्तरण में कठिनाइयाँ हो सकती हैं। फिर भी ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि, श्रम और इमारती सामान की शहर की अपेक्षा कम लागत होने के कारण वह व्यवस्था लाभदायक हो होगी। यदि आरम्भ में कुछ हानि होती भी है तब भी आवास बोर्ड को इसे पूर्णतः भयवा आंशिक रूप से वहल कर लेना चाहिए।

में लागू किये जाते हैं। इन नियमों की कठोरता हाल ही में कुछ कम कर दी गई है और अब मालिक कुल मकानों में से १५% अपनी मर्जी से और १०% श्रमिकों से सलाह करके नियतन कर सकते हैं।

यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि १८६४ के भूमि अभिग्रहण अधिनियम का, जिसका १९३३ में संशोधन हुआ था, पूर्ण लाभ उठाया जाना चाहिये जिससे कि उन तमाम औद्योगिक संस्थानों को, जिनमें १०० अथवा अधिक श्रमिक कार्य करते हों, श्रमिकों के आवास के लिये भूमि प्राप्त हो जाए। अब तक बहुत थोड़े मालिकों ने इससे लाभ उठाया है। केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकारों से अब यह कहा है कि कारखाने के निकट भूमि अभिग्रहण करने में वे मालिकों की सहायता करें तथा स्वयं भूमि अभिग्रहण करके और उनका विकास करके मालिकों की 'बिना लाभ तथा बिना हानि' के आधार पर बेच दें।

## विषय की समस्या

आवास योजनाओं को लागू करने में मुख्य बाधा धन की है। १९५१ की जनसंख्या के अनुसार देश में ६,४३,६१,६७६ मकान थे जिनमें लोग रह रहे थे। इनमें से ५,४०,५६,३८८ ग्रामीण क्षेत्रों में तथा १,०३,०५,२८८ नगरीय क्षेत्रों में थे। १९५१-६१ के मध्य नगरीय क्षेत्रों में जो मकानों की आवश्यकता होगी उसके अनुमान के अनुसार पिछली कमी को पूरा करने के लिए और नगरीय जनसंख्या में वृद्धि के दृष्टिकोण से लगभग ८६ लाख मकान बनाने का अनुमान था। ग्रामीण क्षेत्रों में भी लगभग पाँच करोड़ मकान ऐसे थे जिनको या तो गिरा कर नए मकान बनाने की आवश्यकता थी या उनमें बहुत अधिक सुधार की आवश्यकता थी। यह अनुमान लगाया गया था कि १९६१ के अन्त में नगरीय क्षेत्रों में पचास लाख मकानों की कमी होगी। तृतीय आयोजना के प्रारम्भ में, मकानों की संख्या शहरी क्षेत्रों में १५६ लाख और ग्रामीण क्षेत्रों में ६८६ लाख थी। शहरी क्षेत्रों में पहले मकान ६३ लाख और ग्रामीण क्षेत्रों में १२२ लाख थे। इस प्रकार, शहरी क्षेत्रों में ६३ लाख मकानों की और ग्रामीण क्षेत्रों में ५६७ लाख मकानों की कमी थी। इन आंकड़ों में न तो वर्तमान मकानों के ह्रास तथा बिनाश को सम्मिलित किया गया है और न १० लाख गन्दे आवास-गृहों की ही गणना की गई है। मकानों की आवश्यक संख्या इस पूर्व अनुमान पर आधारित की गई है कि प्रत्येक घर में पाँच व्यक्ति रह सकेंगे। मकानों को बनाने पर जो व्यय होगा उसका अनुमान भारत सरकार को उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना के आधार पर निर्धारित किया गया है। योजना के अन्तर्गत प्रत्येक मकान का निर्धारित सामान्य मूल्य, जिसमें भूमि का मूल्य भी सम्मिलित है, अब सशोधित रूप में इस प्रकार है—एक मजिल, एक कमरे वाले मकान २,६०० रुपये तथा दो कमरे वाले मकान छोटे ३,६५० रु० और नियमित—४२५० रुपये। दो या कई मजिलें—दो कमरे वाले मकान ५,१०० रु०। कसकता तथा वर्गों में लागत अधिक है अर्थात्

४,६०० रु० से ७,२५० रु० तक है। एक रमने वाला मकान कठिनता से पाँच व्यक्तियों के परिवार के लिये पर्याप्त समझा जा सकता है। परन्तु ऐसी सुविधा को भी प्रदान करने की व्यवस्था में १,५०० करोड़ रु० खर्च होगा। यदि आवास के स्तर में उन्नति करने की ओर ध्यान दिया जाय तो यह व्यय भी राशि और भी अधिक होगी।

आवास की लागत को घटाने के लिए कई अनुसन्धान किये जा रहे हैं। जनवरी, मार्च १९५४ में नई दिल्ली में एक अन्तर्राष्ट्रीय कम लागत की आवास प्रदर्शनी आयोजित की गई थी जिसमें समार के विभिन्न देशों में कम लागत के मकान बनाने में जो प्रगति हुई थी उनको दिखाया गया था। देश में सस्ते मकानों का लाभपूर्ण ढंग से निर्माण करने के लिये एक प्रयोगात्मक निर्माण प्रभाग स्थापित किया गया है। सस्ते मकानों के निर्माण के अनुसन्धान को प्रोत्साहित करने के लिये १९५४ में राष्ट्रीय निर्माण सब्सिडी की स्थापना की गई। इस समय इमारती सामान और श्रमिकों की लागत इतनी ज्यादा हो गई है कि औद्योगिक श्रमिक और कम आय वर्ग के लोग न तो इस बात में भी कठिनाई हो रही है कि वे ऐसी स्थूलतम जगह के लिये भी किराया दे सकें जहाँ उन्हें स्वास्थ्य और पारिवारिक एकता के लिये आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त समस्या इतनी गंभीर है कि न केन्द्रीय सरकार और न प्रांतीय सरकार आवश्यक धन देने का उत्तरदायित्व ले सकती है। भारत सरकार न समय समय पर धनक योजनाएँ बनाई। परन्तु ये सब योजनाएँ वित्तीय कठिनाइयों के कारण पूरी नहीं जा सकी। अतः सरकार द्वारा ही श्रमिकों के आवास की भारी लागत का बहस करने की प्रतीक्षा करना उचित नहीं होगा। उद्योगों की इस समय की अवस्था भी ऐसी है कि वे अपनी वर्तमान आय में से श्रमिकों के कल्याण पर भारी व्यय नहीं कर सकते। अतः हमारा विचार है कि वर्तमान परिस्थितियों में धन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये सरकार की उपदान प्राप्त औद्योगिक आरक्षित योजनाएँ सर्वोत्तम हैं। इस सम्बन्ध में एक अन्य महत्वपूर्ण पक्ष जो उठाया गया है वह आवास वित्त निगम की स्थापना है। औद्योगिक संस्थानों को यदि वह धन श्रमिकों के लिये कुछ मकान बनायें तो करोड़ों में से भी कुछ छूट दी गई है। तीसरी आवश्यकता में भी इस बात का सुझाव है।

### गन्दी वस्तियों की समस्या (Problem of Slums)

भारत के लगभग लगभग मुख्य औद्योगिक नगरों में गन्दी वस्तियाँ उत्पन्न हो गई हैं जिसका कारण यह है कि मकानों के निर्माण के नियमों को लागू करने में होत रही है। अभी हाल तक श्रमिकों के आवास की अवस्था की ओर से उदासीनता रही है तथा कई घरों में भूमि के मूल्य में वृद्धि होने से भूस्वामी और मकान मालिकों ने परिस्थिति से पूरा पूरा लाभ उठाया है। निर्धन वर्ग के पास या तो कोई मकान ही नहीं होते अथवा वह शोचनीय व अस्वच्छ परिस्थितियाँ

मे गन्दी बस्तियों और झोपड़ियों में रहते हैं। श्रमिकों को विवश होकर इन बस्तियों में रहना पड़ता है क्योंकि वे इतने निर्धन होते हैं कि अच्छे मकानों में रहने की उनमें सामर्थ्य नहीं होती। शिक्षा की कमी, भौड़-भाड़, दोषपूर्ण आवास ५) आयोजन या किसी आयोजन के अभाव के कारण ही गन्दी बस्तियाँ उत्पन्न होती हैं। निस्सन्देह हमारे देश में गन्दी बस्तियाँ निर्धनता का परिणाम हैं। गन्दी बस्ती निवास के उस क्षेत्र को कह सकते हैं जिसमें अधिकतर निर्धन व्यक्ति रहते हैं और जिसकी दशाएँ इतनी शोचनीय, गिरी हुई तथा दयनीय होती हैं कि उसमें रहने वालों तथा निकटवर्ती व्यक्तियों के स्वास्थ्य, कल्याण तथा सुरक्षा को खतरा पैदा हो जाता है।

हमारे देश में गन्दी बस्तियों की दशाओं का उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। मद्रास की पेरी, कलकत्ता की बस्तियाँ, कानपुर के अहाते तथा दम्बई के चाल सभी गन्दी बस्तियों के उदाहरण हैं और श्रम अनुसन्धान समिति का कहना है कि "यह गन्दी बस्तियाँ, गसारा भर की गन्दी बस्तियों से भी गई गुजरी हैं।" यह गन्दी बस्तियाँ देश का कलक हैं और खेद की बात है कि केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों ने अभी तक इस समस्या की ओर बहुत कम ध्यान दिया है। किसी भी ऐसे शहर को स्वस्थ नहीं कहा जा सकता जिसके अन्दर ऐसे घने क्षेत्र हों जिनमें जीवन की न्यूनतम सुविधायें भी न हों और जहाँ निर्धन व्यक्ति अत्यन्त ममानवीय स्थिति में रह रहे हों। गन्दी बस्तियाँ राष्ट्रीय समस्या हैं। यदि कोई व्यक्ति गन्दी बस्तियों के कारण किशोरावस्था में अपवारी (Delinquent) हो जाता है प्रथवा किसी व्यक्ति को क्षय रोग हो जाता है तो वह न केवल स्थानीय वरन् राष्ट्रीय भार बन जाता है। राष्ट्रीय दृष्टिकोण से गन्दी बस्तियों की सफाई के लिये धन व्यय करना श्रेयस्कर है इसकी अपेक्षा कि इन गन्दी बस्तियों से जो समाज को हानि पहुँचती है उसे सहन करते रहें और उनसे मानव जीवन और सम्पत्ति पर जो विनाशकारी प्रभाव पड़ता है उसे भी निरन्तर सहन किया जाये।

समस्त संसार में गन्दी बस्तियों की खतरनाक समस्या के समाधान और उनके दूर करने के लिये सैद्धांतिक रूप से पथ उठाने की आवश्यकता है। अमरीका जैसे प्रगतिशील देश में भी एक पाँचवीं स्वतन्त्रता की बात की जाती है अर्थात् गन्दी बस्तियों से छुटकारा पाना। गन्दी बस्तियों को दूर करके उनके स्थान पर उचित मकान बनाये जाने चाहिये चाहे इसकी लागत कुछ भी क्यों न हो, क्योंकि ऐसे प्रगत राष्ट्र की नींव को दृढ़ बनाते हैं। प्रधान मंत्री स्वर्गीय प० नेहरू ने फरवरी १९५० में जब कानपुर का निरीक्षण किया तो उन्हें इन गन्दी बस्तियों को देखकर बहुत ही धक्का लगा। उन्होंने कहा कि इन बस्तियों को हटा देना चाहिये और तत्काल आग लगा देनी चाहिये तथा इनके स्थान पर अधिक अच्छी स्वस्थ दशाओं के अस्थायी मकानों को बना देना चाहिये। उन्होंने संसद में यह भी कहा

कि यह उस सरकार के लिये अपराध है जोकि ऐसी गन्दी बस्तियों को सहन कर लेती है। ससद सदस्य श्री बी० शिवाराव ने मई सन् १९५२ में लोक सभा में कहा कि अब समस्त देश में गन्दी बस्तियों के विरुद्ध युद्ध की घोषणा करने का समय आ पहुँचा है। उन्होंने कहा कि नगरपालिकाएँ या तो कमजोर हैं अथवा उदासीन हैं या गन्दी बस्तियों के स्वामियों के शक्तिशाली प्रभाव के कारण कुछ भी करने में असमर्थ हैं। उन्होंने यह भी कहा कि यदि समाज में कोई ऐसा वर्ग है जिस पर किसी प्रकार की दया नहीं की जा सकती तो वह गन्दी बस्तियों का स्वामी ही है।

यद्यपि प्रथम पञ्चवर्षीय आयोजना में गन्दी बस्तियों की सफाई के लिए पृथक् योजना बनाने की आवश्यकता को स्वीकार कर लिया गया था फिर भी मई १९५६ में ही इस सम्बन्ध में योजना बनावट लागू की गई। इस योजना के अन्तर्गत गन्दी बस्तियों की सफाई के लिए राज्य सरकारों को तथा राज्य सरकारों द्वारा नगरपालिकाओं तथा अन्य स्थानीय निकायों (Local Bodies) को लागत का २५% उपदान तथा ५०% दीर्घकालिक ऋण देने की व्यवस्था है। ऐसी गन्दी बस्तियों की सफाई पर अधिक जोर दिया गया जिनमें भगी रहते हैं। इसी प्रकार, गन्दी बस्तियों के ऐसे परिवारों को फिर से बसाने पर अधिक जोर दिया गया जिनकी मासिक आय बम्बई, बनारस व देहली में २५० रुपये से और अन्य नगरों में १७५ रुपये से अधिक नहीं है। यह उद्घात बाद में बढ़ाकर ३७३% कर दिया गया। उनके पश्चात् कलकत्ता, बम्बई, मद्रास, देहली, कानपुर तथा ग्रहमदाबाद के मुख्य नगरों के लिए उपदान की राशि बढ़ाकर लागत का ६२½% कर दी गई। द्वितीय आयोजना में गन्दी बस्तियों की सफाई और भगियों के आवास के लिए २० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। तत्पश्चात् यह राशि घटाकर १३ करोड़ रुपया कर दी गई, परन्तु २० करोड़ रुपये तक की आयोजनाओं की स्वीकृति मिल सकती थी। तृतीय आयोजना में, २८६ करोड़ रुपये की धनराशि गन्दी बस्तियों की सफाई व सुधार के लिए तथा रात बसेरों (night shelters) के निर्माण के लिए रखी गई थी। चौथी आयोजना की रूपरेखा में, गन्दी बस्तियों की सफाई व सुधार के लिए ६० करोड़ रुपये की व्यवस्था है। इस योजना की एक महत्वपूर्ण बात यह है कि इनका उद्देश्य यह है कि गन्दी बस्ती में रहने वाले को विकसित भूमि तथा कुछ इमारती सामान उपलब्ध कर दिया जाय जो राज्य सरकारों से तकनीकी सहायता लेकर एक निश्चित आकार के कुछ भौपड़े डाल ले। मितम्बर १९५६ से दिसम्बर १९६५ के अन्त तक, १,२६ गन्दी बस्ती सफाई आयोजनाओं की स्वीकृति मिल चुकी थी जिनके व्यय का अनुमान ३५.८४ करोड़ रुपया था। इन आयोजनाओं के अन्तर्गत १४,८९८ मकान बनाने की व्यवस्था थी। इनमें से ५२,९८४ मकान बन चुके थे। इन आँकों से पता चलता है कि इस योजना की प्रगति बहुत धीमी है। इसका कारण यह है कि गन्दी बस्तियों के अभिशृण की बहुत लागत आती है। गन्दी बस्ती के रहने वाले नये मकानों में

जाना भी नहीं चाहते क्योंकि वह कारखानों से दूर होते हैं और उनका किराया भी अधिक है। इसके अतिरिक्त गन्दी बस्ती के रहने वाले रुढ़िवादी हैं और बस्तियों में व्यवहार और निम्न श्रेणी के आकर्षण बहुत पाये जाते हैं। कुछ राजनैतिक दबाव के कारण और कुछ इमारती सामान न मिलने के कारण भी गन्दी बस्तियों के अभिग्रहण में कठिनाइयाँ आती हैं।

आयोजना आयोग ने सामाजिक कल्याण के लिये एक कार्य दल (Working Group) की नियुक्ति की थी। इस कार्य दल ने गन्दी बस्तियों की सफाई के लिए डॉ० बुत्सरो की अध्यक्षता में एक उपसमिति बनाई। इसके अनुसार जिस गति से इस समय प्रगति हो रही है उसको देखते हुए देश में गन्दी बस्तियों की सफाई के लिए २२ आयोजनाएँ अर्थात् ११० वर्ष चाहियें, और वह भी तब, जब गन्दी बस्तियाँ ऐसी ही बनीं रहे जैसी अब हैं। यह अनुमान लगाया गया था कि नगरों की गन्दी बस्तियों में ऐसे मकानों की संख्या जो रहने के लिए पूर्णतया अनुपयुक्त हों गये थे ११½ लाख थी। कार्यदल ने यह सुझाव दिया कि गन्दी बस्तियों की समस्या का तीव्र प्रकाश से समझाया जाया चाहिए। गन्दी बस्तियों की सफाई, गन्दी बस्तियों में सुधार तथा इस बात की रोकथाम कि गन्दी बस्तियाँ उत्पन्न न हो सके। गन्दी बस्तियों की सफाई में बहुत समय चाहिए और यह समस्या एक पृथक् समस्या बन जाती है। इस समय गन्दी बस्तियों के सुधार पर अधिक ध्यान देना चाहिये। इनमें आधुनिक सुविधाओं की व्यवस्था करनी चाहिए, जैसे—सड़कें, जल-मल निकास की व्यवस्था, चिकित्सा तथा शिक्षा की सुविधाएँ आदि। इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि नई गन्दी बस्तियाँ उत्पन्न न हो सकें। तृतीय आयोजना में कहा गया है कि ऐसे नगरों की जिनकी जनसंख्या एक लाख या उससे अधिक है, प्राथमिकता देनी चाहिए और उनके लिए बृहत्तर योजनाएँ (Master Plans) बनानी चाहिये। बाद में ५०,००० और फिर २५,००० जनसंख्या वाले नगरों को योजना के अन्तर्गत ले आना चाहिए। तृतीय आयोजना में गन्दी बस्तियों की समस्या के बारे में यह कहा गया है कि गन्दी बस्तियों को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—एक तो वह जिनकी पूर्णतः सफाई कर देनी चाहिये और नई बस्ती बना देनी चाहिए, तथा दूसरी वे जिनमें बाह्यवरण एवं दशाओं में सुधार किया जा सकता है। इन दूसरी प्रकार की बस्तियों के स्वामी अगर सुधार नहीं करते हैं तब बस्तियों में सुधार स्थानीय निकायों द्वारा कर देना चाहिए और उसकी लागत मालिकों से वसूल कर लेनी चाहिए। गन्दी बस्तियों की सफाई के सबसे अधिक प्रयत्न छ मुख्य नगरों, अर्थात् कलकत्ता, बम्बई, मद्रास, देहली, फानपुर और अहमदाबाद में करने चाहिये। एक लाख अथवा अधिक जनसंख्या वाले नगरों को प्रमुखता देनी चाहिए। भूमियों और फाट्टे देने वालों की आवास व्यवस्था को भी प्राथमिकता देनी चाहिए। सड़कों की पटरियों पर रहने वालों के लिए और ऐसे श्रमिकों के लिए जिनके परिवार नहीं हैं जब तक कोई और प्रवन्ध न हो रात्रि विधाम गृह और अन्य साधन बनानी अत्यन्त आवश्यक है।

चौथी आयोजना की रूपरेखा में कहा गया है कि गन्दी वस्तियों की सफाई की योजनाओं के क्षेत्र को विस्तृत किया जाना चाहिए और गन्दी वस्तियों की सफाई के कार्य में तीव्रता लाने के लिए यह आवश्यक है कि राज्य सरकारें भी वैसे ही विधान बनायें जैसा कि सन् १९५६ में सचीप क्षेत्रों के लिये गन्दी वस्ती (सुधार तथा सफाई) अधिनियम बनाया गया था (देखिये इसी अध्याय में पीछे)। नौ राज्यों ने तो पहले ही ऐसा विधान लागू कर दिया है। जिन क्षेत्रों में गन्दी वस्तियों का सफाया करने में समय लगने की सम्भावना हो, वहाँ गन्दी वस्तियों में सुधार के कार्यक्रम तेजी से लागू किए जाने चाहिये।

गन्दी वस्तियों को समाप्त कर देना वैसे तो एक सरल कार्य है। टूट फूट जीर्णोद्गीर्ण भोंवडों को बिरा देना कोई बड़ा इजीनियरिंग का काम नहीं है और न ही गन्दगी का दूर करना कठिन है। वास्तव में ध्येय तो उस मानवता का उद्धार करना है जिसका गन्दी वस्तियाँ ज्वलन्त रूप हैं। बिना मकान वाले सभी व्यक्तियों के लिए उचित आवास की व्यवस्था करना में बहुत अधिक धन की आवश्यकता होगी। इन वस्तियों का निवासों अपनी कम आय के कारण अच्छे मकान का बिराया नहीं दे सकते। अतः हम गन्दी वस्तियों की सफाई पर ही पृथक् रूप से विचार नहीं कर सकते। यह समस्या निस्सन्देह आवास नीति का ही भाग है क्योंकि जिन आवास व्यवस्था का हम उत्पन्न करते हैं वह उस वर्ष के लिये है जो कि साधारण गन्दी वस्ती में रहते हैं। अतः आवास की प्रत्येक योजना में, कम से कम बड़े बड़े औद्योगिक शहरों में गन्दी वस्तियों की सफाई की भी व्यवस्था होनी चाहिए जिससे कि जब भी कोई आवास क्षेत्र तैयार हो, गन्दी वस्तियों में वास करने वाले व्यक्तियों को इन नये मकानों में ले जाने के लिए पग उठाये जा सकें और सम्बन्धित गन्दी वस्तियों के लिए भी कार्य किया जा सके। इसके साथ-साथ उन मूल कारणों को भी जो गन्दी वस्तियों को जन्म देते हैं दूर करने का प्रयत्न करना चाहिए। इसके कारण अनेक और विभिन्न हैं। कुछ कारण स्पष्ट हैं जबकि कुछ प्रत्यक्ष नहीं हैं। अग्रत्यक्त कारण गन्दी वस्तियों में निवास करने वाले निवासियों की आर्थिक, मानसिक और शारीरिक कमियों से सम्बन्धित है। यह विषय समाजशास्त्र का है। परन्तु फिर भी यह बात हम आवश्यकता की ओर ध्यान आकर्षित करती है कि एक मानवीय वातावरण बनाने के लिए कुछ सामाजिक स्तरों की स्थापना करना और उनको लागू करने के लिए पग उठाना आवश्यक है। इसलिए गन्दी वस्तियों की समस्या का समाधान करने के लिए साधारण उपग्रहों से कम उन्नीच उन्नत व कुछ तकनीकरी उपकरण बनाने पड़ेंगे।

पंचवर्षीय आयोजनाओं में आवास व्यवस्था

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में आवास समस्या से सम्बन्धित कुछ विशेष सिफारिशों की गई थी जो निम्नलिखित विषयों पर थी—आवास नीति आवास स्तर



लागत का अनुमान, गन्दी बस्तियों की सफाई, नगर नियोजन, ग्रामीण आवास, आवास अनुसंधान आदि। इन विषयों के सम्बन्ध में आयोग की सिफारिशों को लागू करने के लिए कानून बनाने का भी सुझाव था। आयोग के द्वारा आवास के लिए ४६-६६ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। इसमें से केन्द्रीय सरकार का व्यय ३८.५ करोड़ रुपये और राज्य सरकारों का व्यय १०.१६ करोड़ रुपये होने को था। औद्योगिक श्रमिकों के मकानों को प्राथमिकता दी गई थी, जिसके लिए केन्द्रीय सरकार को सहायता देनी थी और राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में ग्रामीण क्षेत्रों की ओर ध्यान देना था। परन्तु औद्योगिक श्रमिकों के आवास के लिए केवल १३.२६ करोड़ रुपये व्यय किये गये और प्रथम आयोजना काल में केवल ४३,८३१ मकान बनाये जा सके थे।

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में, औद्योगिक श्रमिकों के आवास की एक योजना भी थी, जिसके आधार पर उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना बनाई गई जो आज तक चालू है। इस योजना के अन्तर्गत ८५ प्रतिशत मकान बनाने का उत्तरदायित्व राज्य सरकारों का है (केन्द्रीय सरकार द्वारा ५० प्रतिशत उपदान तथा ५०% ऋण द्वारा) और १.५% मकान मालिकों द्वारा बनाने की व्यवस्था है (२५ प्रतिशत उपदान और ५०% ऋण द्वारा)। शेष (३.५ प्रतिशत मकान सहकारी समितियों द्वारा (२५ प्रतिशत उपदान और ६५ प्रतिशत ऋण द्वारा) बनाये जाने हैं। इस योजना का ऊपर विस्तृत उल्लेख किया जा चुका है। भवन निर्माण के लिए अन्वेषणों तथा सभी आवास एजेंसियों द्वारा उनके लागू करने के कामों को समायोजित करने के लिए आयोजना में एक राष्ट्रीय भवन निर्माण सङ्गठन की स्थापना की सिफारिश की गई थी, जिसकी स्थापना की जा चुकी है। आयोजना में एक केन्द्रीय आवास बोर्ड तथा एक क्षेत्रीय आवास बोर्ड की स्थापना करने की तथा नगर नियोजन के लिए अधिनियम बनाने तथा भूमि अधिग्रहण अधिनियम में संशोधन करने की भी सिफारिश की गई थी।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में आवास के हेतु १२० करोड़ रुपये का आयोजन किया गया था जिसकी निम्न प्रकार से विभाजित किया गया था :— उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास-व्यय ४५ करोड़ रुपये, कम आय वाले लोगों के लिये आवास हेतु ४० करोड़ रुपये, ग्रामीण आवास १० करोड़ रुपये, गन्दी बस्तियाँ हटाने और भग्निनों के लिए आवास २० करोड़ रुपये, मध्यम वर्ग के आवास के लिए ३ करोड़ रुपये, वाणान आवास के लिए २ करोड़ रुपये। आयोजना में गन्दी बस्तियों की सफाई को बहुत अधिक महत्व दिया गया था और इसके लिये यह सुझाव था कि केन्द्रीय सरकार लागत का २५% उपदान के रूप में तथा ५० प्रतिशत ऋण के रूप में जो कि ३० वर्षों में चुकाना किया जा सकता है, धन दे, तथा लागत का शेष २५% राज्य सरकारों द्वारा उपदान के रूप में दिया जाय। आयोजना में यह भी बताया गया था कि प्रथम आयोजना काल में नगरों में १३ लाख मकान बनाये गये थे जिनमें से ६ लाख निजी क्षेत्र में तथा शेष केन्द्रीय

मन्त्रालयो, राज्यों तथा सार्वजनिक संस्थाओं द्वारा बनाये गये थे। द्वितीय प्रायोजना के लिए अनुमान था कि १,३२२ करोड़ रुपए की लागत से १६ लाख मकान बनाये जायेंगे जिनमें से ८०० करोड़ रुपये की लागत के ८ लाख मकान निजी क्षेत्र में बनाये जायेंगे। आयोजना में औद्योगिक श्रमिकों के आवास के लिए सहकारी आवास समितियों के विकास को अत्यधिक महत्व दिया गया था। १९५८-५९ में योजना की धीमी प्रगति होने के कारण स्वीकृत घन राशि १२० करोड़ रुपए से घटाकर ८४ करोड़ रुपए और उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास की २७ करोड़ रुपए कर दी गई थी।

आवास के सम्बन्ध में तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में कहा गया है कि जन-संख्या में वृद्धि के कारण आवास की कठिनाइयों की गम्भीरता कई वर्षों तक चलती रहेगी। १९५१-६१ के मध्य २० हजार से अधिक आवादी वाले नगरों की जन-संख्या में ४० प्रतिशत वृद्धि हुई थी। जनसंख्या में इस प्रकार की वृद्धि का तीव्ररी और उसके बाद आने वाली पंचवर्षीय आयोजनाओं में आवास कार्य कम पर मोटे तौर से तीन प्रकार से प्रभाव हो सकता है। पहला यह है कि आवास नीतियों को अधिक विकास और औद्योगीकरण तथा अगली एक या दो दशकों में उत्पन्न होने वाली समस्याओं को ध्यान में रख कर निर्धारित करना होगा। इस कारण उद्योगों के स्थान निर्धारण और विकिरण के प्रस्तावों का आवास की समस्या के समाधान के लिए महत्व बढ़ता जाएगा। दूसरा यह है कि सरकारी सहकारी अथवा गैर-सरकारी सभी एजेंसियों के प्रयत्नों में समन्वय करना आवश्यक हो जाता है। शहरी क्षेत्रों के लिए बृहत्तर योजनाएँ बनाने की आवश्यकता और भी बढ़ गई है। क्योंकि विभिन्न एजेंसियों को दीर्घकाल के लिए व्यवस्थित रूप से एक सुस्पष्ट लक्ष्य की दिशा में ले जाने और उनके योगदान को बढ़ाने का और कोई तरीका नहीं है। तीसरी बात यह है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न करनी होगी कि समस्त आवास कार्य कम चाहें व सरकारी क्षेत्र में ही या गैर सरकारी क्षेत्र में, इस प्रकार ढाले जायें कि उनसे समाज के कम आय वाले वर्गों की आवश्यकता की पूर्ति हो।

पहली आयोजना में आवास कार्य कम का मुख्य उद्देश्य औद्योगिक श्रमिकों और कम आय वाले वर्गों के लिए मकान बनाना था। दूसरी आयोजना में इस कार्य कम में गन्दी वस्तियों की सफाई और सुधार के लिए, वायान श्रमिकों के आवास के लिए, गाँवों में मकान बनाने के लिए और भूमि अभिग्रहण और विकास करने की योजनाएँ भी सम्प्रेषित कर दी गई थीं। इन कार्य-क्रमों को तीसरी आयोजना में जागी रक्खा जाएगा और बढ़ाया जाएगा। भूमि अभिग्रहण और विकास करने के काम पर बहुत अधिक जोर दिया जाएगा। क्योंकि यही सब आवास कार्य क्रमों की सफलता का आधार है। समाज के निर्धन वर्गों, गोदी कर्मचारियों और सड़क की पटरियों पर रहने वालों के लिए मकान बनाने के नए कार्य-क्रम भी आरम्भ किए जायेंगे।

मोटे तौर पर यह अनुमान है कि तीसरी आयोजना काल में मन्त्रालयों के आवास कार्यक्रमों के अन्तर्गत ६ लाख मकान बनाए जायेंगे जबकि दूसरी आयोजना काल में कुल ५ लाख बनाने का कार्यक्रम था। तीसरी आयोजना में आवास और शहरी विकास कार्यक्रमों के लिए १५२ करोड़ रुपये रखे गए हैं जबकि दूसरी आयोजना में इन कार्यक्रमों पर ८४ करोड़ रुपये के व्यय का अनुमान है। इसके अलावा यह आशा है कि जीवन बीमा निगम भी आवास कार्य के लिए लगभग ६० करोड़ रुपये दे सकेगा। विभिन्न आवास योजनाओं में तीसरी आयोजना के अन्तर्गत कुल धन राशि निम्न प्रकार से विभाजित की गई है :—

योजना

व्यय (करोड़ रु० में)

(i) निर्माण, निवास और सम्बरण मन्त्रालय द्वारा :—

उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास	२६ ८
गोदी श्रमिक (Dock Labour) आवास	२०
गन्दी बस्तियों की सफाई तथा सुधार तथा राजि विधाम-गृह	२८ ६
कम आय वाले वर्गों के लिए आवास	३५ २
मध्य आय वाले वर्गों के लिए केन्द्रीय क्षेत्रों में आवास	२५
सामीय आवास	१२०
बागान श्रमिक आवास	० ७
भूमि अभिग्रहण तथा विकास	६५
आवास सम्बन्धित अनुसंधान, प्रयोग तथा आँकड़े	१०
	<hr/>
योग	१२००
	<hr/>

(ii) अन्य योजनाएँ :—

राज्य सरकारों द्वारा आवास योजनाएँ	२३
नगर नियोजन तथा नगर विकास योजनाएँ	५४
शहरी विकास योजनाएँ	१२३
	<hr/>
योग	२००
	<hr/>

(i) तथा (ii) के अन्तर्गत योजनाओं का योग १४२०

ऐसी योजनाएँ जिनके लिए वित्तीय सहायता जीवन बीमा निगम से प्राप्त होने की आशा है।

६००

कुल योग २०२०

तीसरी आयोजना में आवास निर्माण के मुख्य लक्ष्य निम्नलिखित हैं :—

मकानों की संख्या

उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना	७३,०००
रम आय वाले वर्गों के लिये आवास	७५,०००
गन्दी बस्तियों की सफाई	१००,०००
ग्रामीण आवास	१२५,०००

उपरोक्त आवास कार्यक्रमों के अतिरिक्त कुछ अन्य आवास कार्यक्रम भी हैं जिनके लिये वित्त-व्यवस्था भी है। यह अनुमान लगाया गया है कि कोयला और प्रश्रव खानों की कल्याण निधियों में से १४ करोड़ की लागत से तीसरी आयोजना काल में ६० हजार मकान बनाये जायेंगे तथा रेलवे और अनेक केन्द्रीय मन्त्रालय भी अपने-अपने आवास कार्यक्रम आरम्भ करेंगे और २,०० करोड़ रुपये की लागत से अपने कर्मचारियों के लिये ३० हजार मकान बना सकेंगे। अनुसूचित जातियों और पिछड़े वर्गों के कल्याण के लिये जो कार्यक्रम है उनमें आवास भी सम्मिलित हैं। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र में भी अब अधिक से अधिक मकान बनाये जा रहे हैं। इनकी संख्या का सही अनुमान लगाना कठिन है। पहिली आयोजना में निजी आवास और निर्माण कार्यों पर लगभग ६,०० करोड़ रु० की पूँजी के निवेश का अनुमान है। दूसरी आयोजना में निजी क्षेत्रों में आवास कार्यक्रमों पर लगभग १००० करोड़ रुपये की पूँजी लगाई गई थी और तीसरी आयोजना में लगभग ११,२५ करोड़ रुपये की निजी पूँजी लगने का अनुमान है।

विभिन्न राज्यों में जो आवास बोर्ड बने हैं वह केवल राज्यों के आवास कार्यक्रमों के कार्यान्वित करने के लिये कार्य करते हैं। तीसरी आयोजना में इस बात का सुभाव है कि एक केन्द्रीय आवास बोर्ड की स्थापना की जाये। इस प्रकार के बोर्ड से आवास के लिये मिलने वाली अतिरिक्त निधि निर्माण कार्य में लगाई जा सकेगी तथा आसान किस्तों पर ऋण मिलने को प्रोत्साहित किया जा सकेगा। ऋण देने की पद्धति में भी सुधार होगा और यह केन्द्रीय बोर्ड मकानों को बन्धक रखने की उचित व्यवस्था के लिये प्रबन्ध कर सकता है।

उपदान प्राप्त आवास योजना, गोदी श्रमिकों के लिये आवास योजना, बागान श्रमिकों के लिये आवास योजना और गन्दी बस्तियों की सफाई और सुधार के लिये जो तीसरी आयोजना में कार्यक्रम हैं उनका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। ग्रामीण आवास योजना के लिये १२७ करोड़ रुपये की व्यवस्था है, इसमें से ५ करोड़ रुपये भूमिहीन कृषि श्रमिकों के आवास के लिये निर्धारित किये गये हैं।

चौथी आयोजना की रूपरेखा में शहरी तथा ग्रामीण, दोनों ही क्षेत्रों में मकानों की संख्या बढ़ाने पर जोर दिया गया है। आयोजना में जहाँ आवास वित्त की पर्याप्त व्यवस्था कर सम्बन्धित कार्यक्रमों में तेजी लाने पर जोर दिया गया है वहाँ निजी निर्माण को भी प्रोत्साहन दिया गया है। आयोजना में विभिन्न हस्ताक्षरित नहरें

आवास योजनाओं के लिये २१२ करोड़ रुपये की व्यवस्था है जिसका विवरण इस प्रकार है—

	(करोड़ रुपये)
उत्पन्न प्राप्त औद्योगिक आवास योजना	४१.०
कम आय वाले वर्गों की आवास योजना	३०.०
गन्दी बस्तियों की सफाई व सुधार	६०.०
ग्रामीण आवास योजना	२५.०
भूमि अभिवृद्धि तथा विकास	२५.०
मध्यम आय वाले वर्गों के लिये केन्द्रीय क्षेत्रों में आवास	५.०
वागान श्रमिक आवास योजना	२.०
गोदी श्रमिक आवास योजना	२.५
छिद्रित कंक्रीट फैक्टरियों की स्थापना	३.७
आवास सम्बन्धी प्रयोग तथा भौकड़े आदि	३.८
केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों के लिये कार्यालय तथा निवास की व्यवस्था	५०.०
<b>योग</b>	<b>२५२.०</b>

इसके अतिरिक्त, यह भी आशा है कि जीवन बीमा निगम कुछ निधियाँ देगा। औद्योगिक श्रमिकों के आवास के लिये कर्मचारी निर्वहण निधि से भी अतिरिक्त धन लिया जा सकता है। आयोजना में सिफारिश की गई है कि यदि राज्य आवास बोर्डों के कार्यों में तालमेल रखती है तो एक केन्द्रीय आवास बोर्ड की स्थापना में देरी नहीं करनी चाहिये। भूमि विकास योजनाओं के द्वारा केवल आवास के लिये ही नहीं, अपितु वाणिज्यिक, औद्योगिक तथा अन्य उपयोगों के लिये भी भूमि उपलब्ध करायी जानी चाहिये। गन्दी बस्तियों की सफाई की योजनाओं का क्षेत्र व्यापक किया जाना चाहिये और गन्दी बस्तियों की सफाई के कार्य में तेजी लाने के लिये राज्यों को कानून बनाने चाहिये। महाराष्ट्र, गुजरात, मैसूर और उड़ीसा में शिखर सहकारी आवास वित्त समितियाँ (Apex Co-operative Housing Finance Societies) बनाई गई हैं। आयोजना में सिफारिश की गई है कि ऐसी ही समितियाँ सभी राज्यों में स्थापित की जानी चाहिये। आयोजना में, शहरी तथा क्षेत्रीय आयोजना के लिये, शहरी विकास कार्यों के लिये तथा म्युनिसिपल कार्यों के लिये २८ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है।

### उपसंहार

इस प्रकार आवास की समस्या सरल नहीं है और औद्योगिक श्रमिकों की आवास समस्या को सन्तोषजनक ढंग से सुलझाने के लिये अनेक सैद्धान्तिक बातों का ध्यान रखना पड़ेगा। समाजवादी विचारधारा वाले व्यक्ति सम्भवतः आवास के सम्बन्ध में राज्य द्वारा अधिक हस्तक्षेप एवं नियन्त्रण पर जोर देते हैं और थम

अनुमन्त्रान समिति ने भी आवाज के सम्बन्ध में राजकीय नियन्त्रण पर जोर दिया था। प्रत्येक देश में सरकार ने जनता की सामाजिक आवश्यकताओं में अधिक से अधिक हस्तक्षेप करने की नीति को अपनाया है और निर्धनों के आवाज का प्रबन्ध करना भी वैसा ही आवश्यक समझा गया है जैसा कि सरकार द्वारा व्यक्तिगत एवं अन्य सेवाओं की व्यवस्था करना है। फिर भी इस समय सरकार की कठिनायियाँ बहुत अधिक हैं और इसमें सन्देह है कि सरकारी कर्मचारियों द्वारा आवास व्यवस्था का प्रबन्ध कुशलतापूर्वक किया जा सकेगा। इन वर्तमान समय में सरकार ही पूर्णतया आवास का उत्तरदायित्व नहीं ले सकती। आवास पर सरकार के नियन्त्रण के प्रश्न को हमें एक प्रसन्न समस्या नहीं समझना चाहिये, वरन् राज्य द्वारा उद्योगों के नियन्त्रण की सामान्य समस्या के साथ ही लेना चाहिये। यदि उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया जाता है, तब समस्या पूर्णतः भिन्न होगी। वर्तमान समय में, हमारा विचार है कि अच्छी आवास व्यवस्था का उत्तरदायित्व मालिकों पर होना चाहिये। मालिकों को यह ध्यान में रखना चाहिये कि यदि वह ऐसा नहीं करते और सरकार हस्तक्षेप करती है तो न केवल आवास के नियन्त्रण के लिए वरन् सरकार द्वारा उद्योग के नियन्त्रण के लिए भी मालिक स्वयं उत्तरदायी होंगे। यह कोई गुप्त बात नहीं है कि माध्यवारी, पूँजीवादी व्यवस्था का विरुद्ध तर्क देने हुए, श्रमिकों की शोचनीय आवास व्यवस्था का उदाहरण देने हैं। मालिकों को इन चेतावनी पर ध्यान देना चाहिये।

सागर में यह कहा जा सकता है कि उच्चिन् स्थानों की कमी, श्रम और हमारी मामान की लागत में अत्यधिक वृद्धि, दूर बसे हुए उपनगरों से आने-जाने के लिए यातायात के साधनों की कमी और सबसे अधिक धन की कमी ने आवास की समस्या का समाधान को असाधारण रूप से जटिल बना दिया है। इस प्रकार के मकड़ का सामना केवल सरकार, मालिकों, श्रमिकों तथा महकरी समितियों के संयुक्त और दृढ़ प्रयत्नों के द्वारा ही हो सकता है। सरकार अपना उत्तरदायित्व सुचारु रूप में निभा रही है, और अब यह अन्य पक्षों का कर्तव्य है कि वे पूर्णतया सहयोग दें। हम डा० राधा कमत मुकर्जी के शब्दों में कह सकते हैं कि "भारतीय औद्योगिक श्रमिकों के रहन सहन के स्तर, व्यवहार और नैतिकता में उन्नति करने के लिये अच्छे आवास की व्यवस्था करना पहला पग है। इसके साथ साथ हम रोक दी जा सकने वाली बीमारियों तथा अकाल मृत्यु पर भी विजय पा सकेंगे। फलस्वरूप उत्पादन में वृद्धि तथा स्वास्थ्य में उन्नति होगी। भारतीय श्रमिकों की कार्यक्षमता में वृद्धि करने और उनके कल्याण के लिये निःसन्देह आवास व्यवस्था ही मुख्य समस्या है। जिन लोगो का यह मन है कि भारतवर्ष औद्योगिक आवास के लिए धन व्यय नहीं कर सकता उनके लिये एक ही उत्तर है कि भारत में ऐसे व्यय को करने के लिये अब विलम्ब नहीं किया जा सकता।"

## ब्रिटेन में आवास समस्या

### HOUSING PROBLEM IN GREAT BRITAIN

#### समस्या की सम्भीरता (Magnitude of the Problem)

ब्रिटेन में १९वीं शताब्दी के पूर्वार्ध में अव्यवध नीति (Non-Intervention) का सबसे प्रच्छा उदाहरण आवास निर्माण तथा नगर विकास के क्षेत्रों में मिलता है। औद्योगिक क्रांति के पश्चात् घरेलू उत्पादन प्रणाली के स्थान पर कारखाना उत्पादन प्रणाली आ गई। इस परिवर्तन के कारण जनसंख्या औद्योगिक तथा व्यापारिक केन्द्रों में तेजी से एकत्रित होने लगी। साखों की संख्या में लोग गाँव और जिलों से शहरों की ओर आये और इनके रहने की कुछ न कुछ व्यवस्था शीघ्रता से करनी पड़ी। इन वर्षों में जनसंख्या में भी अधिक वृद्धि हुई जिसके कारण आवास की आवश्यकता अधिक तीव्र हो गई। सन् १८०० से १८३१ के मध्य मकानों की संख्या में १५ लाख से लेकर लगभग ३० लाख तक की वृद्धि हुई। परन्तु न तो राज्य ने और न ही स्थानीय प्राधिकारियों ने आवास-निर्माण के नियन्त्रण के लिये कोई प्रभावशाली कदम उठाया। उस समय न तो कोई आवास नियम था और न ही किसी स्तर को निर्धारित किया गया था। स्वास्थ्य तथा सफाई की दृष्टि से भी आवास निर्माण पर कोई रोक नहीं लगाई गई थी। नागरिक कमिश्नरों को कुछ नाममात्र के अधिकार दिये गये थे परन्तु इस सम्बन्ध में उनका प्रभाव नगण्य (Negligible) था। स्थानीय प्रशासन (Local Governments) उस समय ऐसे नीकरशाही (Bureaucratic) बोर्डों के हाथों में था जो आवास-निर्माण पर नियन्त्रण लागू करना अपना कार्य नहीं मानते थे।

#### प्रारम्भ में आवासों का अनियोजित विकास

परिणामस्वरूप नये नगरों का निर्माण तथा पुराने नगरों का विकास बिना किसी पद्धति के तथा बिना भविष्य की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए हुआ। जहाँ भी उचित स्थान मिला वहीं पर सड़कें तथा मकान बना लिये गये, स्थान उचित है या नहीं इसका निर्णय केवल कारखानों की निकटता को ध्यान में रखकर किया जाता था। यातायात के साधन अपर्याप्त व महँगे थे। इसीलिये लोग अपने काम करने के स्थानों के निकट रहने के लिये बाध्य थे। इसका अवश्य-होना (Inevitable) परिणाम यह हुआ कि भीड़-भाड़ व अस्वास्थ्यकर वातावरण

अधिक बढ़ गया। दोपपूर्ण सफाई व्यवस्था ने इस बातावरण को और भी अधिक गोचनीय बना दिया।

**आवास व्यवस्था में उन्नति के लिए प्रयत्न**

१८३० व १८४० के बीच दो बार भयानक हैजे का प्रकोप हुआ जिनमें मृत्यु दर वाटरल की गड्ढाई से भी अधिक थी। परिणामस्वरूप लोगो ने बुरे आवास के खतरों को समझा और अच्छी स्वच्छ दशाओं की आवश्यकता अनुभव की। १८४४ में नगरों की आवास दशा के अनुसंधान हेतु एक आयोग की नियुक्ति हुई। इसकी रिपोर्ट में कहा गया था कि साधारणतः आवास व्यवस्था जनता के स्वास्थ्य के लिए हानिकारक थी। पीने का जल अनेक क्षत्रों में दोपपूर्ण पाया गया। साथ ही जल मन निकास का प्रवाह (Sewage) भी बहुत खराब था। आयोग की नियुक्ति के चार वर्ष पश्चात् १८४८ में जन स्वास्थ्य अधिनियम (Public Health Act) पारित हुआ। देश में भोतीभरा महामारी को समाप्त करने का श्रम इस अधिनियम का था। इससे जल वितरण व्यवस्था में सुधार हुआ और अधिकारियों को बाध्य किया गया कि वे अब तक चले आने वाले जल मन निकास के तरीकों को बदल कर उचित नालियों आदि की व्यवस्था करें। परंतु अब तक आवास निर्माण की व्यवस्था को उन्नत करने तथा गंदे मकानों को नष्ट करने के नियमों का पग नहीं उठाया गया था।

**गन्दी वस्तियों की सफाई के लिए अधिनियम**

सन् १८५१ में शफ्ट्सबरी अधिनियम (Shaftesbury Act) के अंतर्गत नगरपालिकाओं को यह अधिकार मिल गया कि वह धन उधार लेकर श्रमिकों के गंदे मकान बनायें। इसके पश्चात् सन् १८६६ के टोरेन्स अधिनियम (Torrens Act) के अंतर्गत नगरपालिकाओं को निजी गंदे मकानों का सुधार करने अथवा उन्हें नष्ट करने का भी अधिकार प्राप्त हो गया। सन् १८७५ के क्रॉस अधिनियम (Cross Act) के अंतर्गत भी गन्दी वस्तियों की सफाई की आज्ञा मिल गई। परंतु वास्तव में इन अधिनियमों से कुछ अधिक लाभ नहीं हो सका। दशा और भी बुरी होती गई और अधिक भीड़भाड़ वाले मकानों तथा क्षत्रों की संख्या कई गुनी हो गई। सन् १८७५ के जन स्वास्थ्य अधिनियम में भी कुछ सुधार हुआ। इसके अंतर्गत दो वर्ष पश्चात् ही स्थानीय प्रशासन बोर्ड द्वारा एक अधिनियमों की आदेश संहिता (Model Code of bye laws) प्रकाशित की गई जिसमें नये मकानों और गलियों के निर्माण तथा नालियों और अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्रों की सफाई के लिए व्यवस्था थी। १८७५ से जन स्वास्थ्य अधिकारियों की स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा नियुक्ति अनिवार्य हो गई। १८८४ में श्रमिक वर्ग की आवास व्यवस्था की जांच पताल के लिये एक आयोग की नियुक्ति हुई और छह वर्षों के पश्चात् एक व्यापक श्रमिक वर्ग आवास अधिनियम (Housing of the Work 1 g Class Act) पारित हुआ।



१८६० के इस अधिनियम ने आवास सम्बन्धी पिछले कानूनों को समा-  
योजित तथा अधिक विस्तृत कर दिया। अब स्थानीय प्राधिकारियों को गन्दी  
बस्तियों को पूर्णतया हटाने, छोटे-छोटे क्षेत्रों में निजी आवासों को उन्नत करने  
तथा अधिक वर्ग के आवास हेतु जमीन खरीदने और ऋण लेने का अधिकार भी  
मिल गया। परन्तु १९१४ से पहले मकानों की बढ़ती हुई माँग को पूरा करने के  
लिये नये मकानों का निर्माण बहुत कम हुआ। युद्ध पूर्व की सार्वजनिक योजनाओं  
के अन्तर्गत गन्दी बस्तियों की सफाई के परिणामस्वरूप विस्थापित (Displaced)  
हुये लोगों को फिर से बसाना एक बड़ी कठिनाई थी। विस्थापितों के लिए जो  
नये मकान थे उनके किराये बहुत अधिक थे। जिन अधिकों को वेतन अच्छा मिलता  
था वे तो अच्छे घरानों में चले गये परन्तु अन्य अधिकों को घटिया मकानों में ही  
बसाना पड़ा। इस प्रकार कितने ही स्थानों पर भीड़-भाड़ और अधिक बढ़ गई।  
गन्दी बस्तियों को पूर्णतः हटा देना काफी महंगा पड़ता था और राज्य से इस कार्य  
के लिये अनुदान भी कम प्राप्त होता था। इसलिये कई नगरपालिकाओं ने गन्दी  
बस्तियों को पूर्णतः नष्ट करने की अपेक्षा छोटे-छोटे संघों को उन्नत करने तथा  
मकानों की मरम्मत करने पर अधिक ध्यान दिया। सन् १९११ की जनगणना से  
यह प्रकट हुआ कि जनसंख्या का कम से कम दसवा भाग भीड़-भाड़ वाले बाता-  
वरण में रहता था तथा लगभग पाँच लाख लोग केवल एक कमरे के मकानों में  
रहते थे। परन्तु वास्तव में अवस्था, जैसा कि इन आँकड़ों से स्पष्ट होता है, उससे  
भी अधिक शोचनीय थी, क्योंकि यहाँ भीड़-भाड़ की परिभाषा, अर्थात् वृत्तों को  
आधा बयस्क मानकर एक कमरे में दो से अधिक बयस्कों का होना, कोई सन्तोष-  
जनक परिभाषा नहीं थी। इस दृष्टि से भीड़-भाड़ की वास्तविक रिश्त अत्यधिक  
शोचनीय थी।

### १९०६ का आवास तथा नगर आयोजन अधिनियम युद्धकालीन अवस्था

सन् १९०६ का आवास तथा नगर आयोजन अधिनियम पिछले कानूनों का  
पूरक था। स्थानीय प्राधिकारियों को गन्दी बस्तियों की सफाई हेतु तो भूमि लेने  
का अधिकार था ही, इसके अतिरिक्त उन्हें यह भी अधिकार दे दिये गये कि वे  
नगर विकास के लिये भूमि ले सकें। परिणामस्वरूप नगर आयोजन महत्वपूर्ण  
हो गया और लोगों ने इस बात का अनुभव कर लिया कि अनियोजित ढंग से बने  
हुये मकान ही नहीं अपितु अनियोजित ढंग से निर्मित नगर भी दोषपूर्ण होते हैं।  
गन्दी बस्तियाँ बन जाती हैं, बनाई नहीं जाती। इस कारण यह सम्भव है कि नये  
मकान और बस्तियाँ इस प्रकार से बनाये जायें कि वे अन्ततः गन्दी बस्तियाँ न बन  
सकें। १९०६ के नगर आयोजन अधिनियम की धाराओं के अनुसार कुछ निजी  
संस्थानों तथा प्रगतिशील मालिकों द्वारा अनेक प्रयोग किये गये, परन्तु युद्ध के  
कारण वे अधिकतर लागू न किये जा सके। भीड़-भाड़ कुछ सीमा तक कुछ समय  
के लिये कम हो गई थी क्योंकि उन मकानों में भी लोग रहने लगे थे जो लड़ाई से

पहले मौजूद थे परन्तु अधिक किराये के कारण खाली पड़े थे। एक यह कारण भी था कि लाखों लोग सैन्य सेवा के लिये अपने घरों को छोड़कर चले गये थे। परन्तु युद्ध समाप्त होने पर सैनिकों की वापसी के कारण तथा जनसंख्या की स्वाभाविक वृद्धि होने और लोगों का विदेशों को परावात रुक जाने के कारण मकानों का फिर अभाव हो गया। युद्ध के समय निर्माण कार्य का स्थगित होना भी इस अभाव के लिये उत्तरदायी था। सन् १९१८ से १९२४ के बीच अनुमानतः तीन लाख मकानों का निर्माण हुआ। परन्तु इसी समय में कम से कम ५ लाख मकानों की आवश्यकता उत्पन्न हो गई थी।

### १९१४-१८ के युद्ध के पश्चात् आवास निर्माण

इस प्रकार इंग्लैण्ड में भी कुछ गम्भीर आवास समस्याएँ रही हैं, जैसे— आवासों की संख्या में कमी, गन्दी बस्तियों को नष्ट करना तथा उनके स्थान पर नये मकानों का निर्माण करना, आदि। मकान निर्माण की अधिक लागत, दुर्लभ कारीगरों का अभाव तथा तिराया नियन्त्रण अधिनियमों के प्रभाव से भी आवास सम्बन्धी कुछ समस्याएँ उत्पन्न हो गई थीं। सन् १९१४-१८ के युद्ध के पश्चात् इमारती सामान का मूल्य अत्यधिक बढ़ गया। श्रमिकों की मजदूरी भी अधिक हो गई तथा उनके काम करने के घण्टे कम हो गये। इस कारण आवास निर्माण की लागत में काफी वृद्धि हो गई। एक अन्य बड़ी समस्या यह थी कि कार्यदुर्लभ मजदूर पर्याप्त मात्रा में नहीं मिलते थे क्योंकि भवन-निर्माण कार्य के लिये उनकी माँग अधिक है। इसका अतिरिक्त अड़िभासको (Guardians) को भवन निर्माण का व्यवसाय अपने लड़कों के लिये विशेष सन्तोषजनक नहीं लगता था, क्योंकि इस व्यवसाय में मजदूरी अधिक नहीं मिलती थी तथा काम भी अनियमित था। युद्ध काल तथा उसके पश्चात् की व्यवस्था के कारण भी जब मकान मालिका को एक निश्चित राशि से अधिक किराया बढ़ाने पर प्रतिबन्ध था, भवन-निर्माण का बाध स्थगित हो गया। दिसम्बर १९१५ में प्रथम किराया नियन्त्रण अधिनियम (Rent Restriction Act) पारित हुआ जोकि युद्ध के पश्चात् भी लागू रहा।

### सन् १९१९ तथा १९२३ की योजनाएँ

सन् १९१९ में पार्लियामेंट ने एंटीसन योजना के अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारियों को श्रमिक वर्ग के आवास के निर्माण की एक योजना बनाने का कार्य सौंपा। यह आवास या तो स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा सीधे श्रमिकों को लगाकर अथवा निजी निर्माताओं द्वारा या जनोपयोगी समितियों (Public Utility Societies) द्वारा बनाये जाने थे। जनोपयोगी समितियों में ऐसे लोग थे जो निर्माण कार्य को सहकारी आधार पर करना चाहते थे या ऐसे मालिक थे जो अपने कर्मचारियों को आवास सुविधा प्रदान करना चाहते थे। परन्तु राज्य की ही उपदान के रूप में लागत का अधिकांश भार वहन करना होता था। राज्य ने

नगर नियोजन तथा मकानों की विशिष्टता या गुण के लिये भी कुछ न्यूनतम शर्तें निर्धारित कर दी थी। यह एडोसन योजना काफी महँगी सिद्ध हुई और १९२२ में इसे स्थगित कर देना पड़ा, यद्यपि इस योजना के अन्तर्गत काफी मकानों का निर्माण हुआ।

सन् १९२३ में चेम्बरलेन योजना के नाम से एक नई आवास योजना लागू की गई। इसके अन्तर्गत सरकार निजी रूप से मकान बनाने वालों को स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा २० वर्ष के लिये ६ पौण्ड प्रति वर्ष के हिसाब से उपदान देती थी। स्थानीय प्राधिकारी यदि चाहते तो इस सहायता में वृद्धि भी कर सकते थे। स्थानीय प्राधिकारी उन लोगों को ऋण प्रदान कर सकते थे जो श्रमिक वर्ग के लिये आवासों का निर्माण करना चाहते थे। यह ऋण बाजार मूल्य का ६० प्रतिशत तक हो सकता था।

### १९२४ का व्हीटले अधिनियम (Wheatley Act of 1924)

सन् १९२४ में आवास नीति में एक महत्वपूर्ण संशोधन करने का निश्चय किया गया। अब एक की व्यवस्था में निर्माण कार्यक्रम की गति काफी मन्द थी, किराये अत्यधिक थे तथा मकानों का विक्रय-मूल्य श्रमिक वर्ग की सामर्थ्य से कहीं अधिक था। ग्रामीण क्षेत्रों में कुछ कार्य करने के लिये बहुत कम मकानों का निर्माण हुआ था। इन दोषों के निवारण के लिये १९२४ का व्हीटले अधिनियम पारित हुआ। इसके अन्तर्गत निरन्तर १५ वर्ष का कार्यक्रम बनाया गया था। प्रत्येक वर्ष कितने आवासों का निर्माण होना है इसके लिये एक सूची बना ली गई थी और उपदान में २० वर्ष के लिये ६ पौंड के स्थान पर ४० वर्ष के लिए ६ पौंड के हिसाब से वृद्धि कर दी गई। साथ ही यह शर्तें भी थी कि आवास किराये पर ही दिए जा सकते थे परन्तु बिना स्वास्थ्य मंत्री की अनुमति के बेचे नहीं जा सकते थे, बिना आज्ञा के स्वयं किरायेदार उनको किराये पर नहीं दे सकते थे और स्थानीय प्राधिकारी भी उनको घेव नहीं सकते थे। किराये पर भी नियंत्रण कर दिया गया था। यदि मकानों का निर्माण ग्रामीण क्षेत्रों में होता था, तो सहायता बढ़ा दी जाती थी। सरकार ने इमारती सामान के मूल्यों को नियंत्रित करने के लिये भी विधान पारित करने का प्रयत्न किया परन्तु इसमें उसे सफलता न मिली। १९३० तथा १९३६ में भी आवास अधिनियम पारित हुये जिनके अनुसार स्थानीय प्राधिकारी उन परिवारों को आवास देने के लिये बाध्य थे जिन्हें मन्दी वस्तुयाँ नष्ट करके वहाँ से विस्थापित कर दिया गया था। सन् १९३६ का अधिनियम अन्य अधिनियमों को समायोजित करने वाला था।

इन विभिन्न योजनाओं से काफी आवासों का निर्माण हुआ और युद्ध के प्रारम्भ में ही आवास दशा काफी अंश में सुधर गई थी। सन् १९३६ के युद्ध से पूर्व ब्रिटेन में लगभग एक करोड़ तीस लाख मकान थे। परन्तु युद्धकाल तथा उसके पश्चात् फिर मकानों का कुछ अभाव उत्पन्न हुआ, और बई समस्याएँ सामने आईं, जो कि सफलतापूर्वक सुलझाई जा रही हैं।

## इंग्लैंड में आवास सम्बन्धी वर्तमान दशा

इंग्लैंड की औद्योगिक आवास समस्या माधारण जनता की आवास समस्या से ही सम्बन्धित है क्योंकि इंग्लैंड एक औद्योगिक देश है तथा बड़े शहरों की अधिकांश जनता औद्योगिक जनता ही है। औद्योगिक जनता स्याई भी है, और भारत की तरह प्रवासी नहीं है। इसलिए इंग्लैंड की औद्योगिक आवास समस्या पर हम साधारण आवास समस्या के साथ ही विचार कर सकते हैं।

ब्रिटन में १९३९ के युद्ध के पहले जो एक करोड़ तीस लाख मकान थे उनमें से लगभग पैंतालीस लाख मकान शत्रुओं द्वारा या तो पूर्णतः नष्ट कर दिये गए अथवा उनको इतनी हानि पहुँची कि वे निवास के योग्य न रहे। कुछ हानि लगभग चालीस लाख अन्य मकानों को पहुँची। इसके अतिरिक्त युद्धकाल में नए आवासों का निर्माण पूर्णतया रुक गया था तथा श्रमिकों व इमारती सामान की भी कमी थी। इन सब बातों ने मिलकर इंग्लैंड में आवास का गम्भीर अभाव (Shortage) उत्पन्न कर दिया। युद्ध से पूर्व इंग्लैंड तथा वेल्स में ३४६,००० मकान प्रति वर्ष बनने लगे थे और स्कॉटलैंड में प्रतिवर्ष २६,००० मकान बनते थे। इन हिसाब से यदि देखा जाए तो युद्धकाल में ब्रिटन बीच लाख मकानों से वंचित रह गया, क्योंकि सितम्बर १९३९ तथा मई १९४५ के बीच जितने मकान बने व दो लाख से अधिक न थे, जिनमें से ३६ हजार स्कॉटलैंड में थे। इस प्रकार युद्ध के पश्चात् एक निश्चित आवास नीति की आवश्यकता अनुभव की गई क्योंकि युद्ध के बाद, पुनर्निर्माण योजनाओं की जरूरत देखते हुये, श्रमिकों और सामान की कमी थी और इमारती लकड़ी (घाहूँ) भी कम मिलती थी क्योंकि इसको डालर देकर खरीदना पड़ता था।

अगस्त १९४५ में राष्ट्रीय पुनर्निर्माण आयोगों ने आवास को प्रथम स्थान दिया गया तथा राष्ट्र के निर्माण साधनों का लगभग ६० प्रतिशत आवास व्यवस्था के लिए लगाया गया। युद्ध के पश्चात् सरकार का यही उद्देश्य रहा कि राष्ट्रीय निर्माण साधनों से जितना भी हो सके उतने आवास बनवाये जायें। सन् १९५१ से सरकार का यह लक्ष्य रहा है कि प्रतिवर्ष कम से कम तीन लाख मकानों का निर्माण हो। सरकार की नीति मरम्मत तथा देखभाल पर कम और नये मकानों के निर्माण पर अधिक जोर देने की है। ऐसे श्रमिकों के मकानों की ओर वह विशेष ध्यान देती है जो खाने और कृषि में कार्य करते हैं और जिनका राष्ट्र की उत्पत्ति के प्रयत्नों में बड़ा हाथ है। सरकार स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा भवन निर्माण कार्य को प्राथमिकता देती है। इसका अर्थ यह है कि स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा निजी व्यक्तियों के मकान बनाने के लिए ठेका दिए जाने को सरकार प्रोत्साहित करती है। निजी लोगों की अपेक्षा स्थानीय प्राधिकारियों को मकानों का निर्माण करने में अधिक उपयुक्त माना गया है क्योंकि स्थानीय प्राधिकारी किरायेदारों के लिए ऐसे मकान बनवा सकता है जिन्हें ऐसे किरायेदार भी ले सकें जो मकान खरीद नहीं सकते। इसके अतिरिक्त स्थानीय प्राधिकारी आवश्यकतानुसार किरायेदार भी छाट

सकता है। युद्ध समाप्त होने के पश्चात् स्थानीय प्राधिकारियों ने मुख्यतः इस बात पर ध्यान दिया कि मकानों में अधिक भोड़ को कम किया जाए और उस परिवारों को मकान किराये पर दिए जायें जिनके पास अपना मकान नहीं है। निजी मकानों का निर्माण केवल स्थानीय प्राधिकारियों से लाइसेंस लेकर ही हो सकता है। निजी मकानों का क्षेत्रफल १,५०० वर्ग फीट से अधिक नहीं हो सकता। निजी आवास के लाइसेंस साधारणतः उन्हीं को मिलते हैं जो मकानों में स्वयं रहना चाहते हैं, उन्हें नहीं मिलते जो किराये पर देने के लिए मकान बनाते हैं, क्योंकि यह बात ध्यान में रखी जाती है कि मकान उन्हीं को मिलें जिन्हें वास्तव में मकान की आवश्यकता है। परन्तु नवम्बर १९५४ में यह लाइसेंस देने की प्रणाली समाप्त कर दी गई, ताकि मकान बनाने में निजी सम्पत्ति लगाने वालों को प्रोत्साहन मिले।

सन् १९५४ से गन्दी बस्तियों की सफाई का आन्दोलन भी प्रारम्भ हो गया है जो कि युद्ध काल में स्थगित हो गया था, तथा युद्ध के पश्चात् भी नये आवासों पर ध्यान देने के कारण कुछ समय के लिए रुक गया था। स्थानीय प्राधिकारियों को गन्दी बस्तियों की सफाई के कार्यों को रूपरेखा व बति को निर्धारित करने के लिए कहा गया है, तथा इस कार्य को जितना शीघ्र हो सके उतनी शीघ्रता से कार्यरूप में परिणत करने की भी आज्ञा दे दी गई है। इंग्लैण्ड व स्कॉटलैण्ड में १९५४ के आवास मरम्मत व किराये के अधिनियम (Housing Repairs and Rents Act) पारित हुए जिनमें स्थानीय प्राधिकारियों को आवश्यकता पड़ने पर सरास आवासों पर अधिकार करने व उनको बन्द कर देने के अधिकार प्रदान किये गए हैं। सन् १९५६ से १९५९ तक १,९८,८८७ अयोग्य मकानों को इंग्लैण्ड तथा वेल्स में और ३५,६८७ मकानों को स्कॉटलैण्ड में नष्ट कर दिया गया या नष्ट करने के लिए बन्द करवा दिया गया था। इंग्लैण्ड तथा वेल्स में सन् १९५५ में निवास के अयोग्य ८,५०,००० तथा स्कॉटलैण्ड में १,५०,००० आवासों का अनुमान लगाया गया था। ऐसे मकानों के लिए जो मनुष्यों के रहने योग्य नहीं थे, नष्ट करने पर क्षतिपूर्ति भी नहीं मिलती है, केवल मुसीबत को कम करने के लिए कुछ सहायता मिल जाती है।

सन् १९५५ तथा १९५९ के बीच ब्रिटेन में बने कुल नये मकानों की संख्या ३५ लाख थी। इसके अतिरिक्त लगभग १,६०,००० अस्थायी मकान भी बनाये गये थे। सब मिलाकर इस काल में नये मकान बनाकर या अयोग्य मकानों की मरम्मत तथा रूपान्तर करने के पश्चात् ३५ लाख से अधिक परिवारों को फिर से बसाया गया। जो नये मकान बने उनमें से लगभग ७० प्रतिशत मकान स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा बनाये गये थे।

**इंग्लैण्ड में आवासों का प्रशासन : नगर तथा ग्राम नियोजन**

वेल्स तथा इंग्लैण्ड में आवास तथा स्थानीय प्रशासन मन्त्रालय (Ministry

of Housing and Local Government) ही मुख्यतः आवास-नीति व आवास-सिद्धान्त को बनाने के लिए तथा आवास कार्यक्रम के निरीक्षण के लिए उत्तरदायी है। इस मन्त्रालय को इमारती सामान आदि, निर्माण-मन्त्रालय (Ministry of Works) और सम्भरण मन्त्रालय (Ministry of Supply) से मिलता है। निर्माण-मन्त्रालय इमारती सामान का उत्पादन-प्राधिकारी होता है, और इसके कई कार्य होते हैं। वह निर्माण कार्य में अनुसन्धान करने आवास निर्माण उद्योग से सम्बन्ध स्थापित करने और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा लाइसेंस देने की पद्धति को चलाने के लिए भी उत्तरदायी होता है। नगर तथा ग्राम नियोजन मन्त्रालय (Ministry of Town and Country Planning) भी अलग से है जो मकानों के नियोजन की स्वीकृति देने के लिए उत्तरदायी है। यह आवासा के स्थानों को चुनने में, उनकी रूपरेखा निर्धारित करने में तथा उन सब प्रश्नों का जो भूमि के प्रयोग तथा समुदाय के नियोजित वितरण को प्रभावित करते हैं सहायता करता है। सन् १९४७ का एक नगर तथा ग्राम नियोजन अधिनियम (Town and Country Planning Act) भी है जो १९५३ तथा १९५४ में संशोधित किया गया। यह सारे देश में भूमि के उचित उपयोग के हेतु एक ढांचा या नमूना प्रस्तुत करता है। यह एक मौलिक अधिनियम है। १९४६ के नवीन नगर अधिनियम (New Towns Act) के अन्तर्गत जो १९५०, १९५३ तथा १९५५ में संशोधित हुआ, सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि जब भी जनता के लिए आवश्यक हो नये नगरों का निर्माण व विवास कर सकती है। जून १९५७ तक १५ नये नगरों का विकास किया जा रहा था जिन पर दो करोड़ पन्द्रह लाख पौण्ड व्यय करना स्वीकृत किया गया था। १९४९ के नेशनल पार्क एण्ड एक्सेस टु द कन्ट्रीसाइड एक्ट (National Park and Access to the Countryside Act of 1949) में पार्कों को बनाने की व्यवस्था है। जून सन् १९६० तक ११ राष्ट्रीय पार्क स्थापित हो चुके थे। कृषि मन्त्रालय को यह निश्चित करना पड़ता है कि किस भूमि को कृषि के लिए रखना चाहिए और किसे आवास हेतु दे देना चाहिए। व्यापार बोर्ड शर्तीर का वितरण-प्राधिकारी है तथा श्रम व राष्ट्रीय सेवा मन्त्रालय भवन निर्माण उद्योग व इसके गौण व्यवसायों के लिए श्रम की व्यवस्था करता है। युद्ध हानिपूरक आयोग (War Damage Commission) मकानों को युद्ध से हुई हानि की गरम्मत के लिए रपया देने की व्यवस्था की देखभाल करता है। विभिन्न राजकीय विभागों तथा आवास निर्माण से सम्बन्धित स्थानीय प्राधिकारियों में अत्यन्त निकट का सम्पर्क रहता है। इस उद्देश्य के लिए स्वास्थ्य मन्त्रालय अनेक क्षेत्रीय कार्यालय और प्रधान-आवास अधिकारी रखता है। आवास नीति का नियन्त्रण तो स्वास्थ्य मन्त्रालय करता है परन्तु उनको विभिन्न क्षेत्रों में कार्यक्रम में परिणत करने का उत्तरदायित्व तथा लाइसेंस पद्धति को चलाने का उत्तरदायित्व स्थानीय प्राधिकारियों पर होता है। यह स्थानीय प्राधिकारी निम्नलिखित हैं— काउन्सिल ऑफ काउन्टीज (Council of Counties), काउन्टी बॉरोज़ (County

Boroughs), मेट्रोपोलिटन बॉरोज (Metropolitan Boroughs), ग्रबन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) या रूरल डिस्ट्रिक्ट्स (Rural Districts)। इन स्थानीय प्राधिकारियों के आवास सम्बन्धी कार्य ये हैं कि वे इस बात का ध्यान रखें कि उनके क्षेत्रों में मकानों के लिये कोई कठिनाई न हो और जो भी रहने के मकान हों वे नक्शे, रचना, ढाँचा, आदि की कुछ न्यूनतम बातों को पूरा करते हों। आवासों के स्तर

स्थानीय प्राधिकारी द्वितीय महायुद्ध से पहले के आवासों की अपेक्षा अब बड़े और अच्छे आवासों का निर्माण कर रहे हैं। कई केन्द्रीय विभागों ने स्थानीय प्राधिकारियों के भाग-वशों के लिये अनेक पुस्तकें प्रकाशित की हैं जिनमें विभिन्न प्रकार के आवासों के लिये स्थानों का स्तर, ढाँचा, डिजाइन तथा सामान आदि को निश्चित किया गया है। साथ ही उनमें इस बात का भी विवरण है कि भूमि तथा धन की वसत करते हुये आवासों को नई संशोधित रूपरेखा में रखकर किस प्रकार आकर्षक रूप दिया जा सकता है। डिजाइन, निर्माण व आवास साधनों और सामानों पर काफी अनुसंधान हो चुका है तथा हो रहा है। मकानों के विभिन्न अंगों और भागों में समानता आ गई है और पुराने सामान की कमी को पूरा करने के लिये तथा कुशल कर्मचारियों के भार को हल्का करने के लिये नये सामान और नई पद्धतियों का निर्माण हुआ है।

इंग्लैण्ड में आवासों के हेतु वित्त व्यवस्था

जहाँ तक राजकीय सहायता का प्रश्न है सरकार १९४६ के आवास (वित्तीय तथा विविध उपबन्ध) अधिनियम [Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act] के अन्तर्गत कुछ उपदान देती है। इन उपदानों के परिणाम-स्वरूप, स्थानीय प्राधिकारी, भवन निर्माण की ऊँची लागत होने पर भी उचित किराये पर आवास प्रदान कर सकने योग्य हो जाते हैं। इस अधिनियम के अन्तर्गत ६० वर्षों के लिये २२ पौड प्रति मकान प्रति वर्ष के हिसाब से एक प्रान्तीय उपदान प्रदान किया जाता है। सन् १९४६ के आवास उपदान अधिनियम (Housing Subsidies Act) में इस बात की व्यवस्था है कि अगर अधिक भीड़ को कम करने के लिये मकान बनाये जायें तो ऐसे मकानों के लिये उपदान की दर अधिक होगी (२४ पौड प्रति आवास प्रति वर्ष)। विशेष प्रकार के आवासों के लिए विशेष उत्पादनों की व्यवस्था है, उदाहरणतः कृषि जनसंख्या के लिये, निर्धन क्षेत्रों के आवासों के लिये तथा तीन मजिनो से अधिक के आवासों के लिये जिनमें लिफ्ट होनी है। इसके अतिरिक्त स्थानीय प्राधिकारियों को ऐसे मकानों के लिए जो कि स्वीकृत नवीन तरीकों से बनाये जायें इस हेतु पूर्ण अनुदान दी जाती है कि उनमें जो अधिक व्यय हुआ है वह पूरा हो सके। सरकार भवन-निर्माण के साधनों पर भी नियन्त्रण रखती है जिससे उनका समुचित प्रयोग किया जा सके। इन्धन, इमारती लकड़ी तथा अन्य दुर्लभ सामग्रियों के उपयोग के लिये आजा-पत्र

प्रदान किये जाते हैं। श्रमिकों की आवश्यकता के कारण ऐसे श्रमिकों को जो गृह-निर्माण का कार्य करते थे, फौज में से जल्दी छुट्टी देना दी गई। भवन निर्माण कार्यों के अनुभवों श्रमिकों का एक रजिस्टर तैयार किया गया है तथा उनके लिए एक विशेष प्रशिक्षण योजना की भी व्यवस्था की गई। सन् १९४६ में एक आवास अधिनियम (Housing Act) और पारित हुआ जिसके अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारियों अथवा निजी मकान मालिकों को उनके आवासों को ठीक करने व वर्तमान निवासों के सुधार के लिये सरकार द्वारा वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। इस अधिनियम में स्थानीय प्राधिकारियों व अन्य निकायों द्वारा बनाये गये होस्टलों के लिये भी उपदानों की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त स्थानीय प्राधिकारियों, निर्माण समितियों, कुछ विशेष बीमा कंपनियों व अन्य वित्त-संस्थाओं द्वारा लोगों को इस बात के लिये ऋण दिया जाता है कि वे अपने लिये कई वर्षों की विस्तृत में मकान खरीद सकें। उपदान तथा सुधार के लिये अनुदान सम्बन्धी जो भी बानू है उनको १९५८ के एक अधिनियम द्वारा [Housing (Financial Provisions) Act] जिसका १९५६ में एक अन्य अधिनियम (House Purchase and Housing Act) द्वारा संशोधन भी हुआ है, समावोजित कर दिया गया है।

**सस्ते मकानों के लिए उठाए गए पग**

सरकार ने एक मजिले दो घयन-कक्षों वाले मकानों को बनाने का कार्यक्रम भी अपनाया हुआ है। मकानों के हिस्से कारखानों में बनाये जाते हैं तथा आवास बनाने के स्थान पर संगठित कर दिये जाते हैं। ऐसे मकान स्थायी आवासों से छाट होते हैं तथा केवल १० वर्षों के लिये बनाये जाते हैं, परन्तु कुछ आवास लम्बे समय के लिए भी उपयोगी होते हैं। ऐसे मकानों के किराये न बहुत अधिक है और न काफी कम, तथा उनमें आधुनिक सुविधाएँ भी प्रदान की गई हैं। इस योजना को मकानों की सहसा उत्पन्न होने वाली आवश्यकता की पूर्ति के लिये अपनाया गया था। कार्य-कुशल मजदूरों तथा पुरातन इमारती सामान के अभाव के कारण नवीन स्थायी मकानों के निर्माण के नये तरीके विकसित किये गये हैं जिनमें पूँजी तथा श्रम दोनों की वचन होनी है। इनमें कुछ इस्पात के ढाँचे के, कुछ पहले बने हुए 'कंकरीट' के तथा कुछ लकड़ी के ढाँचे के हैं। इसके अतिरिक्त एल्थूमीनियम के ढाँचे भी बनाये गये हैं जो कि पूर्णतः पहले से ही बने हुए होते हैं, तथा आवश्यकता के स्थान पर कुछ ही घण्टों में जोड़ जा सकते हैं। एल्थूमीनियम के ढाँचे के बनाने का कार्यक्रम प्रारम्भ में तो केवल अस्थायी मकानों के लिए था परन्तु अब खानों और दूसरे औद्योगिक क्षेत्रों में मकानों की विशेष और अधिक आवश्यकता के कारण इनके निर्माण के कार्यक्रम को स्थायी मकानों के लिये भी लागू कर दिया गया है।

**किरायों पर नियन्त्रण**

किरायों में अत्यधिक वृद्धि को रोकने के लिये कानून बनाये गये हैं। सर्वप्रथम किराया नियन्त्रण अधिनियम (Rent Restriction Act) १९१५ में



पारित हुआ। इसके पश्चात् १९२० से १९३६ तक अनेक किराया तथा वधक व्याज (नियन्त्रण) अधिनियम [Rent and Mortgage Interest (Restrictions) Act] बनाये गये जो सामान रहित (Unfurnished) मकानों में रहने वाले किरायेदारों को सुरक्षा प्रदान करते हैं। इनके अन्तर्गत किराये की सीमा निर्धारित कर दी गई है तथा जब तक किराया बिया जायेगा तब तक मकानों से किरायेदारों को निकाला नहीं जा सकता। इसी प्रकार का सरक्षण उन व्यक्तियों को भी दिया जाता है जो वधक पर मकान खरीदते हैं। इसके अतिरिक्त इंग्लैण्ड तथा वेल्स में सामान सहित आवासों का किराया सन् १९४६ के सामान सहित आवास (किराया नियन्त्रण) अधिनियम [Furnished Houses (Rent Control) Act] द्वारा नियन्त्रित किया गया है। स्थानीय प्राधिकारियों अथवा किसी पक्ष की माँग पर सामान सहित मकानों के किराये को निश्चित करने के लिये स्थानीय अधिकारियों (Local Tribunals) की नियुक्ति की गई है। दिसम्बर १९४५ के इमारती सामान तथा आवास अधिनियम ने एक और सुरक्षा भी प्रदान की थी जिसका तात्पर्य यह था कि चार वर्षों तक के लिये ऐसे मकानों का किराया और विक्रय मूल्य निर्धारित कर दिया जाय जो युद्ध काल में लाइसेंस पद्धति के अन्तर्गत बने थे। १९४६ का एक और अधिनियम भी है जिसका नाम मासिक मकान व किरायेदार (किराया नियन्त्रण) अधिनियम है। इसके अन्तर्गत किसी भी ऐसे मकान को जिसका किराया निर्धारित है, किराये पर उठाने के लिये पगड़ी लेना गैर-कानूनी है। १९५४ के मकान मरम्मत तथा किराया अधिनियम के अन्तर्गत मासिक-मकान कुछ शर्तों के अनुसार मरम्मत के लिये एक अधिकतम सीमा तक किराया बढ़ा सकते हैं। किराये में सन् १९५७ के किराया अधिनियम और १९५८ के मासिक मकान और किराये-दार (अस्थाई व्यवस्था) अधिनियम के अन्तर्गत फिर संशोधन हुआ है। परन्तु अब सरकार ने धीरे-धीरे किराया नियन्त्रण की पद्धति को समाप्त करने की नीति अपनाने की घोषणा की है क्योंकि यह पद्धति मकानों के सर्वश्रेष्ठ उपयोग के लिये संतोषजनक सिद्ध नहीं हुई है।

### स्काटलैण्ड तथा आयरलैण्ड में आवास योजनायें

स्काटलैण्ड में आवास योजना राज्य-सचिव (Secretary of State) का कार्य है जो आवास, नगर, तथा ग्राम्य नियोजन का अपना उत्तरदायित्व स्काटलैण्ड के स्वास्थ्य विभाग द्वारा निभाता है। "स्काटलैण्ड की विशेष आवास परिषद्" नाम की एक कानूनी संस्था भी स्थापित की गई है जो स्थानीय प्राधिकारियों की सहायता करने के हेतु बनाई गई है, विशेषतः उन क्षेत्रों में जहाँ सार्वजनिक आवासों के निर्माण की सबसे अधिक आवश्यकता है। यह परिषद् एक सीमित देयता वाली कंपनी है जिसकी कोई शेयर पूँजी नहीं है और इसमें पूर्णतया सरकारी निधि से धन दिया जाता है। यह राज्य सचिव के निर्देशों के अनुसार कार्य करती है। इस परिषद् ने सन् १९४५ से जून १९५५ तक दो लाख बीस हजार मकानों का निर्माण

किया। इंग्लैंड की ही तरह १९४६ से १९५७ के दशक में अधिनियम [Housing (Financial Provisions) Act of Scotland of June 1946 and the Housing and Town Development (Scotland) Act of 1957] के अन्तर्गत उपदान भी प्रदान किये जाते हैं। १९४३ व १९५४ के अधिनियमों के अन्तर्गत किराये पर भी नियन्त्रण है। आवासों के स्तर इंग्लैंड और वेल्स की ही तरह हैं। उत्तरी आयरलैंड में आवास तथा नियोजन के लिए स्वास्थ्य मन्त्रालय तथा स्थानीय शासन उत्तरदायी हैं। सन् १९४५ के आवास अधिनियम के अन्तर्गत 'उत्तरी आयरलैंड आवास ट्रस्ट' धर्मियों के आवास बनाने वाली एक अतिरिक्त एजेंसी के रूप में स्थापित हुआ है। यह स्कॉटलैंड की विशेष आवास परिपद की भाँति एक संस्था है जिसको सरकार द्वारा वित्त दिया जाता है। इसको सरकार द्वारा स्वीकृत निर्माण योजनाओं के लिए भूमि लेने व बेचने के अधिकार हैं और यह सरकार द्वारा स्वीकृत योजनाओं के अन्तर्गत मकान बनाती है। इस ट्रस्ट (न्यास) ने १९४५ से जून १९५५ तक चौदह हजार मकानों का निर्माण किया है। इनके अतिरिक्त इक्कीस हजार स्थायी मकान स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा बनाये गये हैं। आयरलैंड में उपदान भी प्रदान किये जाते हैं जिनको १९२६ के 'आवास उपदान आदेश' (Housing Subsidy Order) के अन्तर्गत संशोधित किया गया है।

### उपसंहार

इंग्लैंड में मकानों की उपरोक्त व्याख्या से यह पूर्णतः स्पष्ट हो जाता है कि भोजन और वस्त्रों को छोड़कर उस देश में मकानों के निर्माण को जीवन की सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता माना जाता है, और इस बात के लिये गम्भीर प्रयत्न हुए हैं तथा हो रहे हैं कि रहने के लिए अच्छे से अच्छे प्रकार के मकान बनाये जायें और वर्तमान मकानों की स्थिति में सुधार किया जाय। भारतवासियों को इंग्लैंड से इस सम्बन्ध में बहुत कुछ सीखना है। जैसा कि उस देश में पाया जाता है हमें भी इस बात को समझना है कि नगर नियोजन, रहने के स्तरों का निर्धारण, एक स्पष्ट आवास-नीति तथा एक समोजित कुशल आवास प्रबन्ध व्यवस्था का बहुत महत्व है।

### आवास व्यवस्था तथा अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने आवासों की कमी, आवास-नीति, आवास स्तर तथा गन्धी वस्तियों की सफाई के प्रश्नों पर काफी महत्वपूर्ण अध्ययन प्रकाशित किये हैं। सन् १९२१ व १९२४ में इस संगठन ने धर्मियों की आवास स्थिति को सुधारने के लिये सिफारिशें (Recommendations) कीं। सन् १९२८ तथा १९३६ में आवास समस्या पर पुनः विचार विमर्श हुआ। आवास प्रश्नों पर जो अध्ययन प्रकाशित हो चुके हैं वह निम्नलिखित देशों के हैं — स्वीडन और ब्रिटेन (१९४४), अमरीका (१९४५), फ्रांस (१९४७) आदि। सन् १९४५ में अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने 'आवास-नीति' के नाम से एक संक्षिप्त अध्ययन पुस्तिका भी प्रकाशित की तथा

१९८८ में इसने एक 'आवास तथा रोजगार' नाम की रिपोर्ट प्रकाशित की। आवासों के विभिन्न पक्षों पर विचार हेतु एक 'अन्तर्राष्ट्रीय निर्माण, सिविल इंजीनियरिंग तथा सार्वजनिक कार्य समिति' की भी स्थापना की गई है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-मण्डन की कोयला-खानों की समिति ने भी आवास की समस्या पर अपने विचार प्रकट किये हैं। पूर्व प्रबन्धक एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन (जो नवम्बर १९४७ में दिल्ली में हुआ था) तथा तीसरा एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन (जो टोकियो में १९५३ में हुआ) ने भी आवास सम्बन्धी प्रस्ताव पारित किये गये थे।

इसके अतिरिक्त संयुक्त राष्ट्र महासभा और अन्तर्राष्ट्रीय सघ की विशिष्ट एजेंसियाँ जैसे यूनेस्को (UNESCO) ने भी आवास समस्याओं तथा नगर नियोजन विषयों में अपनी रुचि बिसाई है और इसके सम्बन्ध में प्रस्ताव पारित किये हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि आवास समस्याएँ अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी विचारणीय रही हैं तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाएँ आवास, नगर तथा ग्राम नियोजन की विषय समस्याओं को सुलझाने के लिये कार्यशील हैं और रही हैं।

---

# श्रम कल्याण कार्य

## LABOUR WELFARE ACTIVITIES

### श्रम कल्याण की परिभाषा और क्षेत्र

श्रम कल्याण के कई अर्थ निकल सकते हैं और विभिन्न दशा में हमकी महत्ता भी नमान नहीं है। शायद श्रम आयोग के मतानुसार सांघातिक श्रमिकों से अधिक कल्याण गलत जगह है जो आवश्यक रूप से लचीला रहना। इसका अर्थ भी एक ही जगह दूसरे देश में विभिन्न सामाजिक प्रथाओं की प्रतिक्रिया के स्वरूप है। किन्तु विकास के अनुसार भिन्न होता है। श्रम कल्याण कार्य की परिभाषा करना असंभव कठिन है क्योंकि यह प्रायः एक ही रूप में लचीला रहता है। श्री आण जम्स टाइटन यह ठाकूरी कहा है कि औद्योगिक कल्याण कार्य के अर्थ तथा विषयताओं पर नीचे मतभेद है। विभिन्न व्यक्ति ने विभिन्न प्रकार के श्रम की परिभाषा की है। एक परिभाषा के अनुसार यह कल्याण कार्य वह कार्य है जो कि मजदूरों के द्वारा अपनी फर्म को मजदूरों के कामकाजों की समस्याओं का सुधारन के नियंत्रित किया जाता है। एक अन्य परिभाषा के अनुसार श्रम कल्याण कार्य वह कार्य है जिसके अंतर्गत मजदूरों को दिया जाता है कि अतिरिक्त उन तत्त्वों का जो सम्बन्धित कर दिया जाता है जो उनके आराम तथा मानसिक व सामाजिक उन्नति के लिए दिये जाते हैं और जो न तो कानून के द्वारा अनिवार्य है और न ही योग के नियंत्रण में है। श्रमिकों के कल्याण का ही विकास सम्बन्धी सुविधाओं का उपकरण करने के लिए एक रिपोर्ट में कहा गया है कि श्रम कल्याण का अर्थ ऐसा सुविधाओं व सुव्यवस्थाओं का निर्माण करना है जो किसी संस्थान में या समस्त समाज में हस्तगत किये जायें। मजदूरों के कामकाजी समस्याओं का ध्यान तथा स्वस्थ वातावरण में रहने के और उनकी अन्तर्गत स्वस्थ व उच्च आचरण का बनाया गया मजदूरों के सुख और शान्ति का सार। जून १९५६ में अन्तर्गत श्रम मन्त्रालय के स्वयंसेवकों ने एक प्रस्ताव में मजदूरों के सुविधाओं व सुव्यवस्था का उल्लेख किया गया था। मजदूरों के सुविधाओं की सुविधाओं की है। (१) मजदूरों के मजदूरों के मजदूरों के

1 R. J. of the Roy. Comm. on Labour Page 25

2 Quoted by the Labour Investigator Comm. Report Page 345

3 Report of the I. L. O., Asian Regional Conference Page 3

सुविधायें, (ii) आराम एवं मनोरंजन की सुविधायें तथा (iii) कार्य करने के स्थान से आने जाने के लिये यातायात की सुविधायें, जबकि साधारण सार्वजनिक यातायात अपर्याप्त हो या उनके उपलब्ध करने में सुविधा न हो। भारत सरकार की श्रम अनुसंधान समिति ने कल्याण कार्य के क्षेत्र की सबसे उत्तम दृष्टि से व्याख्या की है। उसके अनुसार, “श्रम कल्याण कार्य के अन्तर्गत मालिकों, सरकार अथवा अन्य संस्थाओं के द्वारा किये गये, श्रमिकों के बौद्धिक, शारीरिक, नैतिक व आर्थिक विकास के कार्यों का समावेश होना चाहिये। यह कार्य ऐसी सुविधाओं के अतिरिक्त होने चाहिये जो श्रमिक सौविधिक (Contractual) रूप से अपने लिये मालिकों से प्राप्त कर लेते हैं या जो विधान के अन्तर्गत उनको मिलती हैं। इस प्रकार इस परिभाषा के अन्तर्गत वे सब कार्य, जैसे—आवास व्यवस्था, शिक्षा एवं शिक्षा सम्बन्धी सुविधायें, उत्तम भोजन (कैंटीन की सुविधाओं सहित), विश्राम करने एवं मनोरंजन की सुविधायें, सहकारी समितियाँ, नर्सरी एवं शिशुगृह, स्वास्थ्यप्रद स्थान, सबेतान अवकाश, सामाजिक बीमा, बीमारी एवं मातृत्व-हित-लाभ योजनाएँ, प्रोवीडेंट फंड एवं पेंशन आदि कार्य, चाहे वह मालिकों द्वारा ऐच्छिक रूप में अकेले अथवा श्रमिकों के सहयोग से किये जाते हों, आते हैं।” इस प्रकार से ‘कल्याण’ शब्द बहुत व्यापक हो जाता है। उपरोक्त अनेक समस्याएँ सामाजिक बीमा योजना काम करने व रोजगार की विषयों के अन्तर्गत आ जाती हैं, और आवास सम्बन्धी जैसी समस्याएँ स्वयं एक अलग समस्या हैं। इस अवस्था में हम उन कल्याणकारी कार्यों का विस्तार से अध्ययन करेंगे जिनका अन्य कहीं उल्लेख नहीं है।

### श्रम कल्याण कार्यों का वर्गीकरण

कल्याण सम्बन्धी कार्यों का क्षेत्र काफी व्यापक है। इन कार्यों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है—(१) वैधानिक (Statutory), (२) ऐच्छिक (Voluntary), (३) पारस्परिक (Mutual)। वैधानिक कल्याण कार्यों के अन्तर्गत वे कार्य आते हैं जिनको सरकार के प्रबोधिक अधिकारों (Coercive Power) के कारण करना अनिवार्य होता है। श्रमिकों की सुरक्षा एवं उनके स्वास्थ्य का न्यूनतम स्तर स्थिर रखने के लिये सरकार कुछ कानून बनाती है जिनका मालिकों को पालन करना पड़ता है। यह कार्य की दशाओं, कार्य के घण्टे, प्रकाश, स्वास्थ्य एवं सफाई आदि से सम्बन्धित हो सकते हैं। श्रमिकों के कल्याण के लिये इस प्रकार का राज्य द्वारा हस्तक्षेप दिन-प्रतिदिन सब देशों में अधिक होता आ रहा है। ऐच्छिक कल्याण कार्यों के अन्तर्गत वे कार्य आते हैं जो कि मालिक अपने श्रमिकों के लिये सम्पादित करते हैं। प्रत्यक्ष रूप से तो यह कार्य परोपकार के दृष्टिकोण से होते हैं, परन्तु यदि हम इनकी गहराई में जायें तो पता चलेगा कि इस प्रकार के कार्यों पर घन व्यय करना उद्योग में निवेश

(Investment) माना जाना चाहिये क्योंकि कल्याण काय न केवल श्रमिकों की कायक्षमता में वृद्धि करते हैं अपितु सघन उत्पन्न होने की सम्भावना को भी बहुत कम कर देते हैं। ऐच्छिक कल्याण काय वाई० एम० सी० ए० (Y M C A) जैसी कुछ सामाजिक संस्थाओं द्वारा भी किये जाते हैं। पारस्परिक कल्याण काय श्रमिकों द्वारा किये गये वह काय हैं जो कि वह परस्पर सहयोग से अपने कल्याण के लिये करते हैं। इस उद्देश्य से श्रमिक सघन श्रमिकों के कल्याण के लिये अनेक काय करते हैं।

कल्याण कार्यों का एक अर्थ ढग से भी दो शीपको में वर्गीकरण किया जा सकता है। पहले को हम अंतर्मुखी (Intra mural) कल्याणकारी काय कह सकते हैं। इनके अंतर्गत वह सुविधायें व सेवायें सम्मिलित की जा सकती हैं जो कारखानों के श्रमिकों को प्राप्त होती हैं। उदाहरणतः औद्योगिक थकावट को दूर करने की व्यवस्था जैसे—अल्प विराम (Rest pause) संगीत आदि सामान्य हित एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी व्यवस्था जैसे—स्वच्छ दवायें सफाई पीने के पानी की व्यवस्था चिकित्सा की सुविधायें कैटोन् व विधाम स्थान आदि श्रमिकों की सुरक्षा से सम्बन्धित सुविधायें जैसे—मशीना से रक्षा करने के लिये उनको पर्याप्त रूप से ढकना तथा उनके चारों ओर रोक लगाकर मशीनों को उचित ढग से लगाना पर्याप्त प्रकाश प्राथमिक चिकित्सा सुविधायें आग बुझाने के यंत्र आदि तथा ऐसे काय जिनसे भर्ती अनुशासन और रोजगार की दशाओं में सुधार हो ताकि श्रमिक उसी काय में लग सक जिसके लिए वह सबसे अधिक उपयुक्त है। दूसरे वर्गीकरण में बहिर्मुखी (Extra mural) कल्याण काय आते हैं। इनमें वे सभी कल्याणकारी काय सम्मिलित किये जा सकते हैं जोकि श्रमिकों को कारखाने के बाहर उनके हित के लिये व सामान्य सुविधायें प्रदान करने के लिये किये जाते हैं जैसे—अच्छे मकानों की व्यवस्था चिकित्सा की सुविधा मनोरंजन व खेल कूद की सुविधायें शिक्षा व्याख्यान वाद विवाद और क्लब का प्रबंध आदि। इसके अतिरिक्त बीमारी व रोजगारी बृद्धावस्था आदि में वित्तीय लाभ तथा मितव्ययिता की आवश्यकता को प्रोत्साहन देने के लिये भी षग उठाये जा सकते हैं।

इस प्रकार श्रम कल्याण के क्षेत्र में वह सब काय आ जाते हैं जो कि श्रमिकों के स्वास्थ्य सुरक्षा सामान्य भलाई और औद्योगिक क्षमता को बढ़ाने के उद्देश्य से किये जाते हैं। इस प्रकार कल्याणकारी कार्यों की सूची कितनी भी व्यापक क्यों न हो फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह पूर्ण है। परन्तु हम इस अध्याय में श्रम कल्याण का तात्पर्य उन कार्यों तक सीमित रखेंगे (चाहे वह वैधानिक रूप से किये जायें अथवा ऐच्छिक रूप से चाहे औद्योगिक संस्थाओं के भीतर किये जायें या बाहर चाहे सरकार मालिक अथवा श्रमिक किसी भी एजेंसी द्वारा किये जायें) जो सामाजिक बीमा योजना के अंतर्गत या काय और रोजगार का दशाओं के अंतर्गत नहीं आते और जिनसे श्रमिकों और उनके परिवारों के स्वास्थ्य काय कुशलता और सुख में वृद्धि और उन्नति होती है। ये

कार्यक्रम निम्नलिखित हो सकते हैं—मनोरञ्जन, चिकित्सा, शिक्षा, महाना-धोना अनाज की दुकान, यातायात की सुविधायें, कैंटीन, शिशु-ग्रह आदि-आदि ।

### कल्याणकारी कार्यों का उद्देश्य

कल्याणकारी कार्यों का उद्देश्य आर्थिक रूप से मानवीय, आर्थिक रूप से आर्थिक एवं आर्थिक रूप से नागरिक है । मानवीय इस दृष्टिकोण से है कि यह श्रमिकों को उन अनेक सुविधायों को प्रदान करता है जिनकी वे स्वयं व्यवस्था नहीं कर सकते । आर्थिक इस दृष्टिकोण से है कि यह श्रमिकों की कार्य-क्षमता में वृद्धि करता है और भगड़े को सम्माननाम्न को कम कर देता है और श्रमिकों को सन्तुष्ट रखता है । नागरिक इस दृष्टिकोण से है कि यह श्रमिकों में सम्मान और उत्तरदायित्व की भावना जागृत कर देता है और उनको अच्छे नागरिक बनाने में सहयोग देता है ।

### भारत में श्रम-कल्याण कार्यों की आवश्यकता

भारत में कल्याणकारी कार्यों की आवश्यकता का अनुमान श्रमिक वर्ग की दशाओं को देखने से ही लगाया जा सकता है । उनको स्वच्छ वातावरण में अधिक घण्टों तक काम करना पड़ता है और फिर थकावट को दूर करने का कोई साधन भी नहीं है । ग्रामीण समाज से दूर उनको नगरों के अपरिचित एवं दूषित वातावरण में पटक दिया जाता है, जहाँ पर वे मछपान, जुआ और दूसरी बुराइयों के शिकार हो जाते हैं और इस प्रकार उनका नैतिक पतन हो जाता है । भारतीय श्रमिक औद्योगिक रोजगार को एक आवश्यक बुराई समझता है और उससे जितनी शीघ्र सम्भव हो सके छुटकारा पाने को उत्सुक रहता है । अतः देश में उस समय तक स्थायी, सन्तुष्ट एवं कुशल श्रमजीवी वर्ग उत्पन्न नहीं हो सकता जब तक उनके जीवन की दशाओं तथा औद्योगिक केन्द्रों में कार्य की दशाओं में सुधार नहीं किया जाता । इस प्रकार पश्चिमी देशों की अपेक्षा भारत में कल्याणकारी कार्यों की महत्ता अधिक है । शिक्षा, खेल-कूद, मनोरंजन आदि कार्यों का निस्सन्देह श्रमिकों की मानसिक स्थिति पर बहुत लाभप्रद प्रभाव पड़ता है जो कि औद्योगिक शान्ति स्थापित करने में बहुत सहायक सिद्ध होता है । जब श्रमिक यह अनुभव करता है कि मालिक व सरकार उसके दिन-प्रतिदिन के जीवन को हर प्रकार से सुखी बनाना चाहते हैं, तो उसकी असंतोष और विरोध की प्रवृत्ति धीरे-धीरे लुप्त हो जाती है । इसके अतिरिक्त मिलों में किया जाने वाला कल्याण-कार्य मिल की नौकरी को आकर्षक बना देता है और एक स्थायी श्रमिक वर्ग उत्पन्न हो जाता है । अच्छे मकान, कैंटीन, बीमारी लाभ और अन्य हितकारी कार्यों से श्रमिकों में निस्सन्देह यह भावना उत्पन्न हो जाती है कि औद्योगिक उद्योग में उनका भी हाथ है । और इस प्रकार श्रमिकवर्त और अनुपस्थिति काफी कम हो जाती है और श्रमिकों की कार्यकुशलता बढ़ जाती है । कल्याणकारी कार्यों के सामाजिक लाभ भी अति महत्वपूर्ण हैं । कैंटीन की व्यवस्था से श्रमिकों की सस्ते दामों पर

स्वच्छ एवं उन्नत मोक्षलादि की वस्तुएं प्राप्त हो सकती हैं जिनमें उनके स्वप्न में सुषार हाथ। भवोत्थान के साधन श्रमिकों की कुप्रवृत्तियों के रोकथाम हैं। निर्विघ्ना, प्रभूतिवा एव मित्यु कल्याण की सुविधाएँ श्रमिकों एवं उनके परिवारों के स्वास्थ्य में उन्नति कर, सामान्य, मातृ एवं शिशु मृत्यु दर में कमी करती हैं। जिन्हा की सुविधाएँ उनकी मानसिक कुशलता एवं आर्थिक उत्पादन क्षमता में वृद्धि करती हैं।

इस प्रकार कल्याणकारी कार्यों की आवश्यकता के प्रश्न पर अब कोई बाधा विचार नहीं है और सपार के समस्त देशों में इसकी औद्योगिक प्रवर्धन के एक अभिन्न (Integral) भाग के नाते मान्यता प्रदान की जा चुकी है और यह एक औद्योगिक प्रथा बन चुकी है। अब कल्याणकारी कार्य केवल परोपकारी तथा सहृदय मानिकों का एक शोक मात्र नहीं समझा जाता। समस्त साम्य सत्तार में अब इस बात की अधिकाधिक महत्त्व प्रदान किया जा रहा है कि सामाजिक दृष्टिकोण से तथा उत्पादन-श्रमता पर पड़ने वाले प्रभाव के दृष्टिकोण से इस बात की भागी आवश्यकता है कि श्रमिकों की शैक्षिक दशाओं में सुधार किया जाए। औद्योगिक कार्य व्यवस्था में श्रम-नित्याण एक महत्वपूर्ण भाग धरा करना है। यह उन व्यावसायिक संगठन तथा प्रवर्धन का एक अवधारणन सम है जो कि वर्तमान समय में मानवीय पक्षों को अधिक महत्त्व प्रदान करता है। यह श्रमिकों की उत्पादन शक्तियों में वृद्धि कर देता है तथा उन्नत आत्मनिष्ठा और क्षमता की नई भावना प्रवाहित करता है। श्रम कल्याण कार्य श्रमिक और मानव दोनो वही हृदयों में आत्मिक परिवर्तन ला देता है और उनके दृष्टिकोणों में भी परिवर्तन ला जाता है और दोनो श्रमों को एक ही गति के दो पहलू समझने लगते हैं। भारत में, जहाँ कि औद्योगीकरण का व्यापक कार्यक्रम लागू किया जा रहा है, अवस्थाओं की आवश्यकता नि सन्देह महत्वपूर्ण है। भारतवर्ष में उत्पादन बढ़ाने और पंचवर्षीय योजनाओं के लक्ष्यों को पूरा करने के लिए कल्याणकारी कार्यों की आवश्यकता बहुत अधिक है क्योंकि जब तक श्रमिक अब प्रकार से समुत्पन्न एवं प्रशन्न न होंगे तब तक उत्पादन नहीं बढ़ सकता।

### श्रम कल्याण कार्यों में उद्गम

भारत में श्रम कल्याण कार्यों का उद्गम (Origin) १९१४-१८ के महायुद्ध के समय में मिलता है। उस समय तक स्वयं श्रमिकों की असावधान एवं निरक्षरता, मानिकों के सकीर्ण दृष्टिकोण सरकार की लापरवाही तथा अदृष्टता की उदासीनता के कारण श्रम कल्याण कार्यों की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया था। परन्तु प्रथम महायुद्ध के पश्चात् में यह कार्य धीरे-धीरे और अधिकतर सुचिन्तित आधार पर विकसित हो रहा है। मार्क्सवादी के समय में भी इन स्रोत रूचि अभिन्न हो गई थी। मरकास और उद्योगपतियों दोनों ने ही श्रमिकों से कल्याण जाना या श्रमिक रूचि ली कि उस समय देश में औद्योगिक असावधानी और



श्रमिकों में असन्तुष्टि बहुत फैल गई थी। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कार्यों से भी श्रम कल्याण व्यवस्था करने की ओर काफी जोर पड़ा। श्रम कल्याण कार्य की महत्ता द्वितीय विश्वयुद्ध में और भी अधिक बढ़ गई। श्रमिकों के वास्तव्य और कल्याण के लिये उन्नित पग उठाने से लाभ होते हैं उनको स्वीकार कर लिया गया। मालिकों ने श्रमिकों के लिए अधिक सुविधायें प्रदान करने के लिये सरकार के साथ सहयोग किया। युद्ध के दिनों में कल्याण कार्यों में जो रुचि दिखाई गई थी, वह रुचि लड़ाई के बाद भी चलती रही। भारत में यद्यपि कल्याण कार्यों का स्तर अन्य देशों की अपेक्षा बहुत नीचा है, फिर भी यह कार्य महत्वपूर्ण हो गये हैं और आगे आगे जाने वाले वर्षों में इनमें उन्नति होना अवश्यम्भावी है, क्योंकि भारत अब एक प्रजातन्त्र राज्य है तथा इसका उद्देश्य देश में समाजवादी ढाँचे के समाज को तथा कल्याणकारी राज्य को स्थापित करना है।

### भारत सरकार द्वारा सम्पादित श्रम कल्याण कार्य

द्वितीय महायुद्ध से पूर्व तक भारत सरकार ने श्रम कल्याण की ओर बहुत ही कम ध्यान दिया था। सन् १९२२ में बम्बई में एक अखिल भारतीय श्रम-कल्याण सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें कुछ महत्वपूर्ण एवं रुचिप्रद समस्याओं पर विचार-विनिमय किया गया था तथा समस्त कल्याण कार्यों का समन्वय करने का सुझाव दिया था। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन के एक अभिसमय (Convention) के परिणामस्वरूप सन् १९२६ में कल्याण कार्यों की जाँच की गई तथा राज्य सरकारों को उन कार्यों से सम्बन्धित सूचनाएँ एकत्रित करने का आदेश दिया गया। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार ने बहुत समय तक श्रम कल्याण कार्य के हेतु श्रम-सम्मेलन बुलाने और सुझाव देने के अतिरिक्त और कुछ भी नहीं किया।

परन्तु द्वितीय महायुद्ध से उत्पन्न परिस्थितियों और आवश्यकताओं के कारण श्रम कल्याण से सम्बन्धित इस रुढ़िवादी नीति में परिवर्तन हुआ। युद्ध के समय में सरकार ने, श्रमिकों को उत्साहित करने और उनकी उत्पादन शक्ति में वृद्धि करने के लिए, युद्ध उत्पादन में सलग्न उद्योगों तथा अपनी बालूद आदि की फैक्ट्रियों में श्रम कल्याण योजनाएँ चालू की। यह गतिविधियाँ न केवल युद्ध के समय तक चालू रही अपितु बाद में भी उनका और अधिक विस्तार हुआ तथा कुछ निजी व्यवसायों तक में भी वे विस्तृत हो गईं। सन् १९४२ में श्री आर. एस. निम्बकर को केन्द्रीय सरकार ने श्रम कल्याण सलाहकार नियुक्त किया तथा उनके आधीन अनेक सहायक श्रम-कल्याण सलाहकार तथा श्रम कल्याण अधिकारी नियुक्त किये। सन् १९४४ में कोयले की खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों की चिकित्सा, मनोरंजन, शिक्षा और आवास व्यवस्था की सुविधा प्रदान करने के लिये कोयला खान श्रम कल्याण निधि का निर्माण किया गया। केन्द्रीय सरकार द्वारा नियन्त्रित सभी व्यवसायों में कैंटीने भी खोली गईं जिनमें भोजन और चाय दोनों की

व्यवस्था की गई। फ़ैक्टरी अधिनियम में सशोधन करके मायकों के नियम यह अनिवार्य कर दिया गया कि जहाँ २५० या उससे अधिक श्रमिक काम करते हों वहाँ श्रमिकों के लिए कैंटीन की व्यवस्था करनी होगी। सरकार ने कोयला खान कल्याण निधि की भाँति अन्नक खान कल्याण निधि का भी निर्माण किया है। यह कोयला खान और अन्नक खान कल्याण निधियाँ सन् १९४७ के कोयला खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम तथा सन् १९४६ के अन्नक खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित की गई हैं। सन् १९५६ के अन्नक खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम के अन्तर्गत असम के चाय बागान श्रमिकों के लिये तथा सन् १९६१ के लोहा खान श्रम कल्याण उपकर अधिनियम के अन्तर्गत लोहा खान उद्योग के श्रमिकों के लिए भी ऐसी ही व्यवस्थाएँ की गई हैं। मैंगनीज खानों के लिये भी इसी प्रकार का अधिनियम पारित किया जा रहा है। कुछ राज्यों में जैसे—बम्बई तथा उत्तर-प्रदेश में तथा चीनी मिला के मजदूरों के लिए श्रमिकों के कल्याण के लिये जो अधिनियम पारित हुये हैं उनका भी उल्लेख आगामी पृष्ठों में किया जायेगा। प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में श्रम और श्रम कल्याण सम्बन्धी कार्यों के लिए ६७४ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। द्वितीय आयोजना में इस व्यवस्था के लिये २६ करोड़ रुपये निश्चित किये गये थे। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में श्रम और श्रम कल्याण कार्यों के लिए ७१०८ करोड़ रुपये की व्यवस्था है। चौथी योजना में श्रमिकों के कल्याण, प्रशिक्षण तथा अन्य कार्यक्रमों के लिये १४५ करोड़ रुपये निश्चित किये गये हैं।

### कारखाना अधिनियमों में कल्याण सम्बन्धी उपबन्ध

कारखाना अधिनियमों में जो समय समय पर पारित होते रहे हैं, प्रकाश, सवातन मशीनों से वचाव की व्यवस्था, तापक्रम पर नियन्त्रण सुरक्षा के साधन आदि का न्यूनतम स्तर निश्चित कर दिया गया है। सन् १९४८ के कारखाना अधिनियम में कल्याण कार्यों के लिये एक अलग अध्याय बना दिया गया है जिसमें अन्तर्गत मालिकों के लिए कुछ कल्याण कार्य करने अनिवार्य कर दिये गये हैं। उदाहरणस्वरूप कपड़े धोने की सुविधा, प्राथमिक चिकित्सा, कैंटीन विश्राम स्थान शिशु-गृह आदि। इनमें से अधिकतर तो सन् १९३४ के कारखाना अधिनियम में भी थे परन्तु इस १९४८ के अधिनियम में कल्याण सम्बन्धी दो नई धाराएँ जोड़ दी गई हैं। यह धाराएँ श्रमिकों के लिए बैठने की व्यवस्था (जिसके सम्बन्ध में राज्य सरकारों को नियम बनाने का अधिकार दिया गया है) तथा कारखानों में श्रमिकों को अपन कपड़े रखने और गीले कपड़े सुखाने के लिये व्यवस्था करने से सम्बन्धित है। अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को ऐसे नियम बनाने का अधिकार दिया गया है जिनसे इस बात की व्यवस्था हो सके कि कल्याण कार्यों के प्रबन्ध में हर कारखाने में प्रबन्धकों के साथ साथ श्रमिकों के प्रतिनिधियों का भी सहयोग हो। एक अन्य धारा द्वारा इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि

हर ऐसे कारखाने में जिसमें ५०० या उससे अधिक श्रमिक काम करते हों एक कल्याण कार्य अधिकारी की नियुक्ति होनी चाहिये। राज्य सरकारों को इन अधिकारियों के कर्तव्य, योग्यताएँ और भौकरी की शर्तों आदि को निश्चित करने का अधिकार दिया गया है। इसी प्रकार के उपबन्ध सन् १९३४ के भारतीय गोदी श्रमिक अधिनियम, सन् १९५२ के राग अधिनियम, सन् १९५१ के वागान श्रमिक अधिनियम, १९५८ के व्यापारी जहाज अधिनियम तथा १९६१ के मोटर माता-यात श्रमिक अधिनियम में भी हैं।

### श्रम कल्याण निधियाँ

एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य सरकार ने यह किया है कि राजकीय औद्योगिक संस्थानों में श्रम कल्याण निधियों की स्थापना की है। निजी संस्थानों में भी ऐसी निधियों के बनाने का प्रस्ताव है। केन्द्रीय राज्य संस्थानों में रेल और बन्दरगाहों को छोड़कर श्रम कल्याण निधि की प्रयोगात्मक रूप से स्थापना करने के सम्बन्ध में सरकार ने १९४६ में कुछ आदेश दिये। १९४८-४९ में लगभग ८० केन्द्रीय सरकारी औद्योगिक संस्थानों में श्रम कल्याण निधियाँ स्थापित हो गई थी जिनकी संख्या १९५०-५१ में २२१ तक हो गई। श्रमिकों के प्रतिनिधियों को भी इन निधियों के प्रबन्ध में सम्मिलित कर लिया गया है। इन निधियों में से श्रमिकों के लिये कमरे के भीतर वाले एवं मंदान में खेले जाने वाले खेलों, वाचनालय, पुस्तकालय, मनोरंजन, आदि के लिए धन व्यय किया जाता है, अर्थात् ऐसी सुविधाओं पर जो किसी अधिनियम के अन्तर्गत प्रदान नहीं की जाती। सरकार भी आंशिक अनुदान के रूप में निधि को कुछ सहायता देती है। इसके प्रतिरिक्त इस निधि में धन, जुगाने, साइकिल स्टैंड, दुकानों आदि से प्राप्त राशि तथा किन्हीं और व्यावसायिक कार्यों से ग्रामदनी (जैसे कंन्टीन, सहकारी स्टोर, ड्रामे आदि) द्वारा संचित होता है। प्रथम वर्ष में सरकार ने व्यवसाय में लगे हुए प्रत्येक श्रमिक के हिसाब से एक रुपया, द्वितीय व तृतीय वर्षों में आठ आने प्रति श्रमिक, प्रतिवर्ष और साथ में श्रमिकों के चन्दे के बराबर धन (अधिक से अधिक आठ आने प्रति श्रमिक), चतुर्थ वर्ष में श्रमिकों के चन्दे के बराबर या प्रति श्रमिक एक रुपया (इनमें जो भी कम हो) देना स्वीकार किया था। परन्तु चार वर्षों के बाद भी यह योजना चालू रखी गई और सरकार इसी प्रकार एक रुपया प्रति श्रमिक तक अनुदान देती रही। १९६०-६१ से सरकार ने प्रति श्रमिक २ रु० या श्रमिकों के अशदान के बराबर राशि (जो भी कम हो) इस कल्याण निधि में देने का निश्चय किया है। अशदान इस शर्त पर दिया जाता है कि एक कल्याण निधि समिति होसी जिसमें निधि के प्रबन्ध व कल्याण कार्यों के करने के लिये श्रमिकों और सरकार के प्रतिनिधि होने, वांछिक रूप से लेखा जोखा बनाया जायेगा, उसकी उचित जांच होगी और निधि का धन केवल चालू व्यय पर ही लगाया जायेगा, पूँजीगत व्यय पर नहीं। मार्च १९६४ के अन्त में १७८ निधियाँ बनाई जा चुकी थी और १९६३-६४ में

श्रमिकों द्वारा १७७२४० २६ २० का असदमन श्री सरकार द्वारा १५३२८१ ५० २० का अनुदान दिया जा चुका था ।

निजी व्यवसायों में भी कल्याण निधियों की स्थापना का सुभाव स्थायी श्रम समिति की आठवीं बैठक (मार्च १९४६) में दिया गया था । तत्पश्चात् इस सुभाव पर इस समिति की अनेक समारोहों में विचार किया गया है, इस सुभाव पर श्रम मंत्रियों के सम्मेलन में भी विचार हुआ है । केन्द्रीय सरकार ने निजी व्यवसायों में कल्याण निधि स्थापित करने के विषय पर राज्य सरकारों का पत्र भी भेजा तथा दो बार पुनः १९५२ एवं १९५४ में उनसे इस बात की प्रार्थना की, कि मालिकों को निजी व्यवसायों में कल्याण निधियों की स्थापना करने के लिये प्रेरित करें । परन्तु मालिकों ने इस विषय में अभी तक कोई भी सतोषजनक कदम नहीं उठाया है । इस कारण इस बात पर भी विचार हुआ है कि मालिकों को श्रम-कल्याण निधि की स्थापना के लिये विवश किया जाए । इस बारे में एक विधायक की रूपरेखा भी बना ली गई थी, परन्तु विवश करने के प्रयत्न पर एकमत न होने के कारण कोई कानून बनाना स्थगित कर दिया गया । अक्टूबर १९६१ में श्रम मंत्रियों के अगली मं हुई सम्मेलन ने इस बात का निणय किया कि राज्य सरकारों द्वारा निजी क्षेत्र में कल्याण निधि स्थापित करने के लिये अधिनियम बनाया जाय । परन्तु अभी तक इस आर काई पग नहीं उठाया गया है । हम आशा करते हैं कि मालिक स्वयं अपने हित में निधि की स्थापना करने की ओर कदम उठावग और सरकार का उन्हें बाध्य करने के लिय कानून बनान की आवश्यकता नहीं पड़ेगी । उत्तर प्रदेश व बम्बई राज्यों में तथा कोयला खान, अभ्रक खान बच्चा लोहा खान, चाय बागान व उत्तर प्रदेश की चीनी मिलों के श्रमिकों के लिये कल्याण निधि की स्थापना के हेतु अधिनियम पारित भी किये जा चुके हैं ।

**रेलवे तथा बन्दरगाहों आदि में श्रम कल्याण कार्य**

रेलवे में कर्मचारियों और उनके परिवारों की चिकित्सा के लिये हस्पतालों की व्यवस्था है । इसके साथ ही उचित सामान सहित कई चिकित्सालयों और कई चिकित्सा अधिकांशों की भी व्यवस्था है । १९६४ में ८६ हस्पताल तथा ५४४ चिकित्सालय थे । रेलवे कर्मचारियों के लिये मुख्य-मुख्य पहाड़ी स्थानों पर विश्राम गृह और रांची में स्वास्थ्य गृह भी खोले गये हैं । रेलवे आय में से प्राप्त धन की सहायता से रेलवे लाभ निधि समितियों द्वारा अनेक मातृत्व हित एवं शिशु कल्याण नेत्र चलाय जाते हैं । रेलवे अपने श्रमिकों से लिए स्कूल तथा छात्रवृत्तियों की व्यवस्था कर शिक्षा की सुविधा प्रदान करती है । रेलवे कर्मचारियों के बच्चों की शिक्षा के लिये विशेष सुविधाएं प्रदान की जा रही हैं । १९६४ में ७३१ स्कूल चालू थे । अधिकांश रेलों में कमरे के भीतर एवं बाहर मनोरंजन के हेतु क्लबों और सस्थानों की व्यवस्था है और बच्चों के मनोरंजन के लिये कैंम्पो की मनविल किया जाता है । आपत्तिनाश में सहायता देने के हेतु स्टाफ हित निधि (Staff

Benefit Funds) भी स्थापित की गई। मार्च १९६४ में रेलों में २७३ कैंटीन थी जहाँ कर्मचारियों को सस्ता और पोष्टिक भोजन देने की व्यवस्था थी। २१२ उपभोक्ता सहकारी भण्डार भी थे और २६ सहकारी साख समितियाँ तथा १८ सहकारी आवास समितियाँ भी थी। कुछ वर्ष पूर्व रेलवे थमिकों के निर्वाह खर्च में वृद्धि को रोकने के लिये १०० अनाज की दुकानें तथा ३५ चलती-फिरती अनाज की दुकानें भी थी और अनेक थमिक महगाई भत्तों के स्थान पर रेलों की अनाज की दुकानों से राशन रियायती दर पर लेते थे, परन्तु अब यह व्यवस्था धीरे-धीरे समाप्त कर दी गई है। खेल-कूद की व्यवस्था सभी रेलों में पाई जाती है और खेलों को प्रोत्साहन दिया जाता है। अखिल भारतीय टूनमिंटों में रेलों की टीमें भाग लेती हैं। प्रथम आयोजना में रेलवे स्टाफ के कल्याण कार्यों एवं क्वार्टरों पर चार करोड़ रुपये प्रतिवर्ष व्यय हुआ। द्वितीय आयोजना में इस कार्य के लिये १० करोड़ रुपये अर्थात् १० करोड़ रुपये प्रतिवर्ष की व्यवस्था थी। तीसरी आयोजना में भी ५० करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है। इसमें से ३५ करोड़ रुपये तो कर्मचारियों के लिये ५४,००० क्वार्टर बनाने के लिये हैं, तथा १५ करोड़ उनकी सुविधाओं के लिये हैं। सुविधाओं के अन्तर्गत चिकित्सा, क्वार्टरों में उन्नति, जल-मल निकास, पानी की पूर्ति, विजली, थमिकों के आवास क्षेत्र में मनोरजन की सुविधाएँ आदि कार्यक्रम हैं। स्कूलों और होस्टल स्थापित करने के भी कार्यक्रम हैं।

सभी प्रमुख बन्दरगाहों पर थमिकों एवं परिवारों के लिये योग्य डाक्टरों की सेवा उचित सामान सहित औषधालयों की व्यवस्था है। कोचीन और मद्रास में हस्पताल भी हैं, कादला में दो बलब भी हैं। बम्बई, मद्रास, विशाखापत्तनम और कोचीन में सहकारी साख समितियाँ तथा क्लकत्ते में एक ऋण निधि है। अधिकांश बन्दरगाहों पर मनोरजन, वाचनालय एवं पुस्तकालय की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं तथा कैंटीनों प्रायः सहकारिता के आधार पर चलायी जाती हैं। थमिकों के बच्चों के लिये प्राइमरी स्कूल भी हैं तथा मद्रास में दुल-ग्रस्त थमिकों के लिये कल्याण निधि की व्यवस्था है। सरकार ने बम्बई तथा क्लकत्ते में जहाज के कर्मचारियों के लिये भी कल्याण कार्य किये हैं तथा उनके लिये भी चिकित्सालय, कैंटीन व होस्टल की व्यवस्था है। उनके लिये एक विश्वीय राष्ट्रीय कल्याण बोर्ड की भी स्थापना की गई है। केन्द्रीय सांख्यिक निर्माण विभाग में भी प्रॉविडेंट फण्ड, पेंशन तथा चिकित्सा की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। टाक-तार विभाग ने अपने कर्मचारियों के लिये १६१ सहकारी समितियाँ, १४ अनाज की दुकानें, ३२० कैंटीनें, ५२१ खाने के कमरे, ३४ चाय गृह, २ रात्रि स्कूल, १८० डारमेटरीस, २०७ विश्राम कक्ष, ५ अवकाश गृह, ११ चिकित्सालय तथा लगभग ८३१ मनोरजन वलबों की व्यवस्था की है। तपेदिक से पीड़ित कर्मचारियों के लिये विशिष्ट सेनीटोरियम में १८० पसगों की व्यवस्था है। १९६०-६१ से विभाग के कर्मचारियों के लिये एक कल्याण निधि की स्थापना की गई है जिसमें पहले तीन वर्षों में सरकार द्वारा ७ लाख रुपये प्रति वर्ष का अनुदान दिया

गया। कर्मचारियों के वस्त्रों की तकनीकी जिम्मा के त्रिग २०० रुपये भी प्रदान किये जा रहे हैं। गोदी कर्मचारियों के लिये भी उचित मामल गृहित विविधता-लयों, स्नूनो, मट्कारों मगिनिया, कँडीनो तथा सेला की व्यवस्था है। अत्रकता में इनके लिये हस्पताल भी है। कल्याण कार्य गोदी श्रमिक वाट द्वारा १९६१ की गोदी श्रमिक (स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा कल्याण) योजना व अन्तर्गत किये जाते हैं।

इस प्रकार केन्द्रीय सरकार ने कल्याण कार्यों के लिये मन्त्रिय पग उठाये हैं। केन्द्रीय मस्थानों में और केन्द्रीय सार्वजनिक निर्माण विभाग में श्रम कल्याण अधिकारी भी नियुक्त किये गए हैं। अगस्त १९५८ में 'भूमों' स्थान पर एक प्रशिक्षण केन्द्र (Training Centre) खोला गया है। इस केन्द्र में कल्याण कार्यों के मगठन और अन्तर्गत के लिये प्रशिक्षण दिया जाना है। प्रतिवर्ष १०० व्यक्तियों को प्रशिक्षण देने की योजना है। १९३७-३९ में जब प्रांतों में लोकप्रिय मन्त्रिमण्डल बने थे तब में, विशेषतया युद्ध के पश्चात् में, राज्य सरकारों ने भी श्रमिक श्रमिकों के लिये कल्याणकारी कार्य करने की नीति का अनुसरण किया है।

वर्म्बर्ट सरकार के कल्याण कार्य

वर्म्बर्ट राज्य में सर्वप्रथम मन् १९३९ में कुछ प्रादर्श (Model) श्रम कल्याण केन्द्रों का आयोजन किया गया था और उनके लिये १ २०,००० रुपये की धनराशि स्वीकृत की गई थी। मन् १९४४ ४५ के लिये यह राशि २,५०,००० रुपये थी। युद्धोत्तर पुनर्निर्माण कार्य हेतु प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में 'श्रम कल्याण' के अन्तर्गत ३ कराड रुपये निर्धारित किया गया था जो पाँच वर्षों के लिये था। मन् १९५३ में वर्म्बर्ट सरकार ने 'श्रम कल्याण निधि अधिनियम' पारित किया और इनके अन्तर्गत स्थापित निधि पग वर्म्बर्ट श्रम कल्याण बोर्ड का कल्याण सम्बन्धी सभी कार्य हस्तान्तरित कर दिया गया। इस बोर्ड में १४ सदस्य होते हैं जिनमें मालिकों, श्रमिकों, स्वतन्त्र व्यक्तियों एवं महिलाओं का प्रतिनिधित्व होता है। इस कल्याण निधि में धन का मध्य प्रयोग में न आये हुये जुमाने, लमी धनराशि जिसके लिये कोई दावेदार न हो दान तथा उधार ली हुई राशि, आदि द्वारा होता है। कल्याण निधि में एकत्रित की गई धनराशि का प्रयोग सामुदायिक और सामाजिक शिक्षा केन्द्रों, सामुदायिक आवश्यकताओं, खेल-कूद की सुविधाओं, मनोरंजन, अवकाश गृहों, महिलाओं व वरिष्ठतर व्यक्तियों, कुटीर व सहायक उद्योगों तथा ऐसे कार्यों के लिये जोकि राज्य सरकार श्रमिकों के जीवन-स्तर को बढ़ाने और उनकी अवस्था को सुधारण के लिये उचित समझती है, किया जाता है। अर्जेंट मन् १९५६ में अधिनियम में एक गठोपन द्वारा कल्याण बोर्ड के कुछ अधिकार कल्याण-कमिश्नरों को प्रदान कर दिए गये हैं ताकि दिन प्रतिदिन के प्रदानमें में कठिनाई न हो। मितम्बर १९६१ में इस अधिनियम में एक बार फिर मधोवन द्वारा जिसमें सर्वोच्च न्यायालय द्वारा कठिनाई हुई कुछ वैधानिक मुद्दों को

दूर किया गया तथा अधिनियम को पुनर्गठित राज्य के नये क्षेत्र पर लागू किया गया।

महाराष्ट्र तथा गुजरात राज्य बनने के पश्चात्, दोनों राज्यों में अब अलग-अलग श्रम कल्याण बोर्ड स्थापित कर दिये गये हैं। बम्बई राज्य में ५१ श्रम कल्याण केन्द्र थे। राज्यों के पुनर्संगठन के पश्चात् ३८ कल्याण केन्द्र महाराष्ट्र में तथा १३ गुजरात में चले गये। इन केन्द्रों पर उपलब्ध सुविधाओं के अनुसार इनको 'ए', 'बी', 'सी' और 'डी' चार श्रेणियों में बाँटा गया है। 'ए' श्रेणी के केन्द्र ऐसे बड़े तथा सुनियोजित भवनों में स्थित होते हैं जिनमें व्यायामशालाएँ, अखाड़े, फुहारी वाले स्नानागृह, खेल-मूद के लिये स्थान तथा बच्चों के लिये खेल के मैदान होते हैं। 'बी' श्रेणी के केन्द्र भी इसी प्रकार के होते हैं परन्तु उनका आकार छोटा होता है। 'सी' श्रेणी के केन्द्र किराये के मकानों में स्थित होते हैं जिनमें भीतरी खेलों की व्यवस्था होती है तथा कुछ सीमित मात्रा में बाहरी मनोरंजन सुविधाओं की भी व्यवस्था होती है। 'डी' श्रेणी के केन्द्रों में केवल बाहरी खेलों की ही व्यवस्था होती है। कल्याण केन्द्र के कार्य इस प्रकार हैं— दूष्य की सहायता से मनोरंजन, जैसे—सिनेमा, मैजिक लेम्प्टन आदि, शारीरिक शिक्षा की सुविधाएँ, शिक्षा सम्बन्धी क्रियाएँ, वयस्क शिक्षा, सुविधानुसार दूसरे व्यवसायों में प्रशिक्षण देकर रोजगार पाने में सहायता करना, कल्याण एवं मध्य-पिरोधी प्रचार, शिशु-गृह एवं नर्सरी स्कूल महिलाओं के लिये सिलाई-कटाई की कक्षाएँ तथा क्लब, प्राथमिक चिकित्सा और स्वास्थ्य विज्ञान द्वारा शिक्षा आदि। श्रमिकों को चिकित्सा की सुविधा प्रदान करने के लिये भी कई केन्द्रों में चिकित्सा सहायता विभाग हैं। प्रत्येक केन्द्र में एक रेडियो सेट की भी व्यवस्था है। अहमदाबाद में तकनीकी व्यवसायों में प्रशिक्षण प्रदान करने के हेतु उचित साज-सज्जा सहित एक इंजिनियरिंग कारखाने की भी स्थापना की गई है। बम्बई में श्रम कल्याण कर्मचारियों के प्रशिक्षण हेतु एक स्कूल की स्थापना भी की गई है। स्कूल में ६ महीने का दीर्घकालीन पाठ्यक्रम और ३ मास के अल्पकालीन पाठ्यक्रम की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त २५ कल्याण केन्द्र सौराष्ट्र क्षेत्र में, ५ विदर्भ क्षेत्र में और ३ महाराष्ट्र क्षेत्र में हैं। १७ बहुउद्देशीय केन्द्र भी हैं।

बम्बई राज्य ने एक और सराहनीय कार्य यह किया है कि उसने एक श्रम-कल्याण सस्था के अन्तर्गत कुछ चुने हुये श्रमिकों को श्रमिक संप्रदाय एवं नागरिकता में प्रशिक्षण देने की व्यवस्था की है। बम्बई, अहमदाबाद और सोलापुर में ३ स्कूल प्रारम्भ हो चुके हैं। श्रमिकों की शिक्षा के लिये एक प्रारम्भिक योजना भी शुरू कर दी गई है। विभिन्न स्थानों पर गतिमान पुस्तकालयों, वाचनालयों एवं सामाजिक शिक्षा केन्द्रों की भी व्यवस्था है। सरकार द्वारा बम्बई शहर में २ तथा अहमदाबाद, सोलापुर और हुयली में एक-एक प्रवकाश गृह स्थापित करने का विचार किया जा रहा है जिससे कि श्रमिक अपनी छुट्टियाँ उचित वातावरण में व्यतीत कर सकें। जो मनोरंजन कार्य अब तक बम्बई राज्य मध्य निषेध भोंडें तथा

सरकार के श्रम एवं शिक्षा विभागों द्वारा सम्पादित होने थे, उनका श्रम-कल्याण कार्यों के साथ समन्वय कर दिया गया है। सन् १९६६ में, गुजरात में कल्याण केन्द्रों की संख्या ३६ थी जिनमें १ महाकेन्द्र अहमदाबाद में, ३२ केन्द्र तथा ३ 'डी' श्रेणी के केन्द्र थे। गुजरात श्रम कल्याण बोर्ड ऐसे केन्द्रों को सहायक अनुदान भी देता है जिनका संगठन एवं संचालन श्रमिकों की एक समिति द्वारा किया जाता है। ऐसे केन्द्र दो हैं—एक अहमदाबाद में और दूसरा नादियाद में।

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा श्रम कल्याण के कार्य

सन् १९३७ में उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रम कमिश्नर के निरीक्षण में एक नवीन श्रम विभाग की स्थापना की और कानपुर में चार श्रम कल्याण केन्द्र खोले। उसके पश्चात् केन्द्रों की संख्या में वृद्धि हुई तथा अब एक अनुभवी अधीक्षक (Superintendent) के निरीक्षण में एक पृथक् कल्याण-विभाग स्थापित कर दिया गया है। महिलाओं व बालकों के हेतु कल्याण-कार्य करने के लिये महिला अधीक्षक की भी व्यवस्था है। १९६२ में कुल ७१ श्रम कल्याण केन्द्र थे जिनमें ७० तो स्थायी केन्द्र हैं और एक मौसमी केन्द्र है जो मुरादाबाद जिले की राजा का सहसपुर तहसील में चीनी मिल के श्रमिकों के लिये है। स्थायी केन्द्र राज्य के प्रत्येक मुख्य औद्योगिक नगरों में इस प्रकार स्थापित है—कानपुर क्षेत्र—कानपुर (२०), फर्रुखाबाद (१), मेरठ क्षेत्र—मेरठ (१), गोविन्दपुरी (१), गाजियाबाद (१), सहारनपुर (२), रूडकी (१), लखौली (मुजफ्फरनगर) (१), शामली (मुजफ्फरनगर) (१), हरदोबावाला (देहरादून) (१), चोहरपुर (बहराऊन) (१), मवाना (१), बरेली क्षेत्र—बरेली (२), मुरादाबाद (१), राजा का सहसपुर (मौसमी) (१), रामपुर (१), काशीपुर (१), पीलीभीत (१), इलाहाबाद क्षेत्र—इलाहाबाद (३), बाराणसी (३), भदोही (बाराणसी) (१), मिर्जापुर (१), चुरक (१), रेनूकूट (१), गोरखपुर क्षेत्र—गोरखपुर (२), पठरौना (१), रामकोला (देवरिया) (१), बलरामपुर (गौडा) (१), ललौलाबाद (बस्ती) (१), आगरा क्षेत्र—आगरा (३), फिरोजाबाद (२), अलीगढ़ (२), हाथरस (२), भाँसी (१), शिकोहाबाद (१), मथुरा (१), लखनऊ क्षेत्र—लखनऊ (४), योग ७१।

स्थायी केन्द्रों को उनके कार्यों के अनुसार ३ श्रेणियों में विभाजित किया गया है। २६ केन्द्र “क” श्रेणी के, ३७ “ख” श्रेणी के तथा ५ “ग” श्रेणी के हैं। २० केन्द्र तो कानपुर में ही हैं जिनमें ६ “क” श्रेणी के, १० “ख” श्रेणी के तथा १ “ग” श्रेणी का है। “क” श्रेणी के केन्द्रों में निम्न सुविधायें प्रदान की जाती हैं—एक एलोपैथिक चिकित्सालय, एक वाचनालय एवं पुस्तकालय, सिलाई की कक्षाएँ, कमरे के भीतर वाले एवं मैदान के खेल, व्यायामशाला, अखाड़े, संगीत व रेडियो, रंगारंग कार्यक्रम, नाटक, महिला व शिशु विभाग, जिनमें शिशुओं के कल्याण के लिये और महिलाओं के लिये प्रसवकाल के लिये सुविधायें हैं, आदि। मनोरंजन के लिये हार्मोनियम, तबला, ढोलक आदि की भी व्यवस्था है।



“ख” श्रेणी के केन्द्रों में भी प्रायः ऐसी ही सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं परन्तु इनमें एलोपैथिक के स्थान पर होम्योपैथिक चिकित्सालय होते हैं। “ग” श्रेणी के केन्द्रों में केवल पुस्तकालय व वाचनालय, कमरे के भीतर वाले एच मैदान के खेल, रेडियो तथा आयुर्वेदिक अथवा यूनानी चिकित्सालय की व्यवस्था होती है। सारे केन्द्रों में लोकप्रिय चलचित्रों को मुफ्त दिखाया जाता है तथा संगीत और नाटक के क्लबों की भी व्यवस्था है। तीन केन्द्रों में श्रमिकों के बच्चों के लिये रात्रि पाठशालायें खोली गई हैं तथा ४७ केन्द्रों में बयस्क शिक्षा कक्षाएँ हैं। कुछ केन्द्रों में कर्मचारियों के बालकों के लिये नृत्य कक्षाएँ भी हैं। रोगी तथा अर्धवर्धित शिशुओं को निःशुल्क दूध के वितरण की भी व्यवस्था है तथा श्रमिकों के दण्डों व गर्भवती स्त्रियों के स्वास्थ्य की देखभाल के लिये नर्स और दाइयाँ भी नियुक्त की गई हैं। श्रमिक वर्ग की स्त्रियों को आर्थिक सहायता देने के हेतु विभिन्न केन्द्रों में चरखा कातना भी सिखाया जाता है। कल्याण कार्यों में श्रमिक व्यक्तिगत रूप से रुचि ले सकें, इस उद्देश्य से स्काउटिंग की व्यवस्था भी की गई है। कवि सम्मेलन, कैम्पफायर, व्यायाम प्रदर्शन तथा कुवित्तों आदि के बीच भी समय-समय पर आयोजित किये जाते हैं। कानपुर में दो क्षम निवारण चिकित्सालय भी खोले गये हैं। श्रम कल्याण विभाग में विदेशों से शिक्षा प्राप्त श्रम अधिकारी भी नियुक्त हैं। परन्तु केन्द्रों में प्रशासनिक कर्मचारी पर्याप्त कुशल नहीं हैं और उनके वेतन भी बहुत कम है। इस विभाग द्वारा अधिकृत भवन में ६ केन्द्र स्थित हैं। मौसमी श्रम कल्याण केन्द्रों में चीनी के कारखानों में काम करने वाले कर्मचारियों के लिये केवल कमरे के भीतर वाले एच मैदान के खेल, वाचनालय, रेडियो, हारमोनियम तथा तबला जैसी सुविधाओं की व्यवस्था है। यह केन्द्र नवम्बर से मार्च तक खुलते हैं। पहले दो सरकारी सहायता प्राप्त केन्द्र भी थे जो मोतीलाल स्मारक समिति द्वारा चलाये जाते थे, परन्तु सरकार ने इन्हें अब अपने हाथ में ले लिया है। ठडकी का केन्द्र गवर्नमेंट लीडो प्रेस द्वारा विभाग की वित्तीय सहायता से चलाया जाता है।

सन् १९३७ में कल्याण कार्यों के लिये राज्य के बजट में केवल १०,००० रुपये की व्यवस्था की गई थी, जो १९४६ में बढ़कर लगभग ढाई लाख रुपये हो गई। इस समय विभिन्न केन्द्रों में कल्याण कार्यों पर प्रतिवर्ष लगभग २५ लाख रुपये व्यय किए जाते हैं। १९६३-६४ वर्ष के लिए श्रम कल्याण कार्यों के हेतु बजट में २४,८७,००० रुपये की व्यवस्था थी। श्रम कल्याण कार्यों के लिए गैर-सरकारी स्थापनों को सहायक अनुदान भी दिये जाते हैं परन्तु ऐसे अनुदानों की धन राशि बहुत कम होती है।

सरकार ने १९४६ में ‘उत्तर प्रदेश कारखाना कल्याण अधिकारियों के नियम’ भी बनाये थे, जिसमें १९४८ के कारखाना अधिनियम में दिए गए कल्याण कार्य सम्बन्धी उपबन्ध सम्मिलित कर लिए गए थे। इन नियमों को हटाकर अब १९५५ के ‘उत्तर प्रदेश कारखाना कल्याण अधिकारियों के नियमों’ को लागू कर दिया गया है। इन नियमों के अनुसार उन तमाम कारखानों में जिनमें ५०० या इससे अधिक

कर्मचारी काम करते हैं, एक श्रम कल्याण अधिकारी की नियुक्ति करना आवश्यक है तथा जिन कारखानों में २,५०० या इससे अधिक कर्मचारी काम करते हैं उनमें एक अतिरिक्त श्रम कल्याण अधिकारी की भी नियुक्ति आवश्यक है। इन नियमों में श्रम कल्याण अधिकारी की योग्यता, वेतन, नौकरी की शर्तें तथा उसके कार्य आदि का भी उल्लेख है। (दखिए परिशिष्ट "ग")। सरकार को श्रम कल्याण कार्य की व्यवस्था के हेतु सलाह देने के लिए श्रम कल्याण सलाहकार समितियाँ भी हैं। ऐसी एक समिति तो सम्पूर्ण राज्य के लिए है तथा २३ विभिन्न जिलों के लिए हैं। अगस्त १९५६ में उत्तर प्रदेश श्रम कल्याण निधि अधिनियम भी पारित किया गया। इसके अन्तर्गत ऐसी मजदूरी, बोनस राशि व प्रवकाश प्राप्ति का धन जो मजदूरों को नहीं दिया जा सका है तथा जो मालिकों के पास बिना किसी उपयोग के पड़ा है तथा मजदूरों से ली गई जुर्माने की तमाम राशि एक निधि में संचित की जाती है। यह धन ऐसे श्रम कल्याण कार्यों में व्यय किया जाता है जो मालिकों द्वारा कानून के अन्तर्गत दी हुई सुविधाओं के अतिरिक्त हो। इस निधि का प्रमुख एक बोर्ड द्वारा होता है जिसमें एक अध्यक्ष तथा मालिक और कर्मचारियों के प्रतिनिधि होने हैं।

कल्याण कार्यों के प्रशासन के लिए श्रम विभाग में एक कल्याण प्रभाग है जो अतिरिक्त श्रमायुक्त (कल्याण) के प्रचीन है। यह प्रभाग राज्य के श्रम कल्याण केन्द्रों के माध्यम से श्रम कल्याण कार्य करने के लिये उत्तरदायी है। इस समय कानपुर आगरा, बरेली इलाहाबाद, लखनऊ तथा मेरठ में से प्रत्येक में एक एक प्रादेशिक कार्यालय है, तथा कानपुर में एक कल्याण अधिकारी तथा अन्य क्षेत्रों में एक एक सहायक कल्याण अधिकारी हैं। १९६० में श्री गोविन्द महाप एम० एल० ए० की अध्यक्षता में श्रम कल्याण केन्द्रों द्वारा किए गए कार्यों का मूल्यांकन करने तथा अधिकाधिक सुविधायी उपलब्ध कराने से सम्बन्धित सुझाव देने के लिये एक सत्र-कमेटी बनाई गई थी। परन्तु इसकी रिपोर्ट के बारे में कुछ ज्ञात नहीं हुआ है। प्रतीत होता है कि सब कमेटी समाप्त हो गई है।

उत्तर प्रदेश में चीनी-कारखाने के कर्मचारियों के लिए कल्याण कार्य

उत्तर प्रदेश सरकार ने चीनी मिल मजदूरों को सुविधाएँ प्रदान करने के लिए भी कदम उठाये हैं। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कई कल्याण केन्द्र ऐसे स्थानों पर हैं जहाँ चीनी मिलें हैं। "उत्तर प्रदेश चीनी एवं चालक मद्यसार उद्योग श्रम कल्याण तथा विकास निधि" (U P Sugar and Power Alcohol Industries Labour Welfare and Development Fund) की भी स्थापना की गई है। इस समय इस निधि में ४६ लाख रुपये से भी अधिक की राशि है। इसकी तीन विभागों में बांटा गया है—आवास, सामान्य कल्याण तथा विकास। इस निधि में से चीनी व चालक मद्यसार उद्योग में लगे हुए कर्मचारियों के कल्याण हेतु वन व्यय किया जाता है। चालक मद्यसार उद्योग की जो धीरा मिलों द्वारा

दिया जाना है, उसकी कीमत सरकार द्वारा २८ पैसे प्रति मन निर्धारित की गई है। खुली बिक्री द्वारा दससे अधिक जो कुछ प्राप्त होता है उसे इस निधि में देना होता है। इस प्रकार इस निधि का निर्माण खीरे की बिक्री के लाभ से होता है, जो प्रत्येक फौजदारी द्वारा कानूनन निधि में जमा किया जाता है। इस निधि की राशि में से ६८% आवास के लिये और केवल २ प्रतिशत सामान्य कल्याण तथा विकास के लिए है। १<sup>०</sup> दिसम्बर १९६१ तक निधि की कुल धन राशि ४८,६८,५०० रुपये थी। इस धनराशि में से ४५,३०,६६६ रु० आवास के लिए, ३,१८,८४६ रुपये सामान्य कल्याण के लिये तथा ४८६८५ रु० विकास के लिए निर्धारित किये गये हैं। सामान्य कल्याणकारी कार्य निम्नलिखित हैं—सफाई व स्वास्थ्य में उन्नति, बीमारी की रोकथाम, चिकित्सा व मातृत्व हित सुविधाओं में उन्नति व सुधार, औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान के ज्ञान को बढ़ावा देना, जल वितरण व पौने की सुविधाओं की व्यवस्था, पुस्तकालय तथा प्रचार द्वारा शिक्षा का विकास, सामाजिक दशाओं व रहन-सहन के स्तर में सुधार, मनोरंजन की सुविधायें और काम पर जाने तथा बहा से आने के लिए यातायात की व्यवस्था, आदि। विकास कार्य निम्नलिखित हैं—सकनीकी शिक्षा तथा चीनी व मद्यसार और उससे बनने वाली अन्य वस्तुओं के बनाने का प्रशिक्षण, जिसमें गन्ना पैदा करना और उसके पौष्टिक-उत्पादनों का उपयोग करना भी सम्मिलित है। इसके प्रतिरिक्त इसमें गन्ना उत्पादन के लिए सब प्रकार के अन्वेषण करने की सुविधायें तथा सड़क बनाने व सिंचाई की सुविधायें भी सम्मिलित हैं। इस समय तो निधि का कार्य अधिकतर फौजदारी कर्मचारियों के लिए मकान निर्माण करना ही है। सामान्य कल्याण निधि में से अभी तक कुछ धनराशि अथवाश एजेंसियों के निर्माण तथा जिला चिकित्सालयों में चीनी मिर्चों के श्रमिकों के लिये पलग सुरक्षित करने पर व्यय की गई है।

### पश्चिमी बंगाल सरकार द्वारा श्रम-कल्याण कार्य

सन् १९३९-४० तक बंगाल में सरकार ने श्रमिकों के लाभ के लिए केवल निजी समस्याओं को ही सहायता दी थी। सन् १९४० में सरकार द्वारा दस कल्याण केन्द्रों की स्थापना की गई जो १९४४-४५ में ४१ तक पहुँच गई। परन्तु देश के विभाजन के पश्चात् सारी व्यवस्था को फिर से संगठित करना पड़ा और (१९६५ में) पश्चिमी बंगाल सरकार के अधीन राज्य के विभिन्न औद्योगिक केन्द्रों में ४० श्रम-कल्याण केन्द्र थे। इनमें से ५ आदर्श श्रम-कल्याण केन्द्र थे। इन केन्द्रों में किये जाने वाले कल्याण कार्य निम्नलिखित हैं—प्रचार, पुस्तकालय, रेडियो, खेल, चिकित्सा के प्रबन्ध, कमरे के भीतर एवं मैदान के खेल, नाटक का प्रबन्ध, संगीत सभाये, कुस्ती, सिनेमा तथा महिलाओं के लिये दस्तकारी प्रशिक्षण कक्षाये आदि। वयो व तयस्की को प्रारम्भिक शिक्षा देने और कर्मचारियों को श्रमिक सघनाद तथा श्रम समस्याओं के बारे में शिक्षा देने की भी व्यवस्था है। प्रत्येक केन्द्र एक श्रम

कल्याण कर्मचारी के अधीन होता है। इस कर्मचारी को एवं श्रम कल्याण मंत्रालय तथा एक महिला श्रम कल्याण कर्मचारी की सहायता प्राप्त होती है। दार्जिलिंग के चाय बागान क्षेत्रों में महिला श्रमिकों की दशाओं के निरीक्षण के लिए तथा उन्हें स्वास्थ्य, सफाई और बच्चों की देख-रेख की शिक्षा देने के लिये तीन महिला कर्मचारियों की नियुक्ति की गई है। दस चाय क्षेत्र में एक हस्पताल स्थापित किया गया है। पश्चिमी बंगाल के बागान के क्षेत्रों में स्थापित केन्द्रों की संख्या १३ है। प्रत्येक केन्द्र में चिकित्सालय भी है जहाँ मुक्त चिकित्सा सहायता उपलब्ध है। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में एक आदर्श श्रम-कल्याण केन्द्र, आवास गृह, आदि खोलने का कार्य-क्रम है।

### अन्य राज्यों के श्रम कल्याण कार्य

बिहार सरकार ने विभिन्न क्षेत्रों में २५ आदर्श कल्याण केन्द्र खोले हैं। मुँगेर जिले के ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि श्रमिकों के लिए एवं कल्याण केन्द्र खोला गया है। तीन केन्द्र पलनू, किशनगंज और रांची चाय बागान के लिये हैं। सरकार ने २ उपयोगी (Utility) केन्द्र भी खोले हैं। प्रत्येक में एक श्रम कल्याण अधिकारी की नियुक्ति की गई है। सारे राज्य की महिला श्रमिकों की देख-रेख के लिये पटना में एक महिला श्रम कल्याण अधिकारी की भी नियुक्ति हुई है। ये केन्द्र श्रमिकों के लिये मनोरंजन तथा शिक्षा सम्बन्धी कार्य करते हैं। सरकार ने श्रमिकों को समाज कल्याण में प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिये वृत्तिषा भी प्रदान की है। श्रमिकों की अनेक बस्तियों में कल्याण समितियाँ स्थापित की गई हैं जो जुए और शराब के विरुद्ध प्रचार करती हैं, तथा सफाई के लिये भी कार्य करती हैं। बिहार में मालिकों और श्रमिकों के ३३ ऐच्छिक रूप से बनाये गये कल्याण केन्द्र भी हैं जिन्हें सरकार सहायता और अनुदान देती है। सरकार द्वारा अधिक श्रम कल्याण केन्द्र खोलने की तथा विभिन्न केन्द्रों के कार्यों को विस्तृत करने की योजना है। मध्य प्रदेश में सरकार ने सूची बन्धन बिलों द्वारा किये जाने वाले श्रम कल्याण कार्यों की जाँच के लिये, सितम्बर १९४८ में एक श्रम कल्याण जाँच समिति की नियुक्ति की थी तथा राज्य की पंचवर्षीय आयोजना में सम्मिलित करने के लिये एक श्रम कल्याण योजना भी तैयार की गई थी। सरकार ने अब विभिन्न प्रौद्योगिक क्षेत्रों में ६ कल्याण केन्द्र खोले हैं। वे निम्नलिखित हैं—दो नागपुर में, एक-एक धरकोला जवेलपुर, रायगढ़, राजनन्दगाव तथा बरारामपुर में हैं तथा दो बहुउद्देशीय केन्द्र नागपुर में हैं। प्रत्येक केन्द्र में रेडियो, कमरे के भीतर तथा मैदान के खेलों का सामान, पुस्तकालय, महिला केन्द्र आदि की व्यवस्था है। भिलाई के इस्पात के कारखाने के श्रमिकों के लिये एक कल्याण समिति बनाई गई है। इन्दौर, ग्वाल्थर, उज्जैन तथा खलाम में स्वास्थ्य केन्द्र खोले गये हैं। इन्दौर में एक श्रमिक शिक्षा केन्द्र भी है। मद्रास सरकार ने कोवमुत्तूर में तीन कल्याण केन्द्रों की स्थापना करने की योजना बनाई है, तथा नीलगिरि में बागान के श्रमिकों

के लिये एक श्रम-कल्याण अधिकारी की भी नियुक्ति की है। कुन्नूर में टोकी बनाने और दर्जी के काम सिखाने के हेतु दो प्रशिक्षण केन्द्र हैं। औद्योगिक क्षेत्रों तथा चाय बागानों में अनेक सहकारी भण्डार तथा सस्ते मूल्य की दुकानें खोली गई हैं। पंजाब सरकार ने १९६५ तक २१ श्रम-कल्याण केन्द्र खोले हैं जिनमें कमरे के भीतर एव मैदान के खेलों की तथा एक पुस्तकालय, शिक्षा, मनोरंजन, संगीत और रेडियो की सुविधायें एवं सिलाई की कक्षाओं की व्यवस्था की गई है। अन्य श्रम-कल्याण केन्द्रों के खोलने की व्यवस्था है। एक भवकास-गृह खोला गया है। पालमपुर में भी बागान के श्रमिकों के लिये एक केन्द्र है।

मैसूर सरकार ने त्रिदलीय आधार पर एक श्रम-कल्याण बोर्ड नियुक्त किया है, इसका अध्यक्ष श्रम कमिशनर होता है। इसका कार्य सरकार को श्रम कल्याण और श्रम विधान से सम्बन्धित मामलों में सलाह देना है। १९६५ तक १६ श्रम-कल्याण केन्द्र राज्य के विभिन्न भागों में खोले गये थे। इन केन्द्रों में वाचनालय, पुस्तकालय, कमरे के भीतर एव मैदान के खेल, रेडियो आदि की सुविधाएँ हैं। सहकारी भण्डार तथा सस्ते मूल्य की दुकानें भी खोली गई हैं। केन्द्रीय चाय बोर्ड ने कोडामाना बागान में एक केन्द्र खोलने के लिये धन दिया है। तिएवांकुर-कोषीन में श्रम-विभाग द्वारा तीन कल्याण केन्द्रों का संगठन किया गया था, परन्तु मार्च १९५५ से श्रमिकों में उत्साह न होने के कारण वे समाप्त कर दिये गये। केरल में अब कई औद्योगिक संस्थानों और बागान में शिशु गृह, कैंटीन, विश्राम बस, चिकित्सा की सुविधाएँ, आदि प्रदान की जा रही हैं। बागान में पुस्तकालय, वाचनालय, मैदान के खेल आदि की भी व्यवस्था है। राजस्थान सरकार ने मई १९५० में श्रम-कल्याण कार्यों के लिये एक श्रम बोर्ड का निर्माण किया था और कल्याण कार्य के लिये दो लाख दस हजार रुपये प्रदान किये थे। बोर्ड द्वारा १९६५ तक २८ श्रम-कल्याण केन्द्रों की स्थापना की जा चुकी थी। हैदराबाद सरकार ने श्रमिकों व उनके बच्चों के लिये कमरे के भीतर एव मैदान के खेलों की सुविधाएँ प्रदान करने के लिये दो कल्याण केन्द्र कोटायोडियम में, तथा एक भाजमावाव में, प्रारम्भ किये थे। १९५६ में एक केन्द्र यादगीर और एक जलना में खोला गया। राजकीय श्रम विभाग श्रम-सघों के कार्यकर्ताओं के प्रशिक्षण के लिये कक्षाएँ भी चलाता था। माध्र प्रदेश में इस समय १० कल्याण केन्द्र खाली हैं जिनमें मनोरंजन, शिक्षा, खेल आदि की सुविधाएँ प्रदान की जा रही हैं। असम में चाय बागान श्रमिकों के लिये कुल २० कल्याण केन्द्र सरकार द्वारा समाज-सेवा संस्थाओं की सहायता से चलाये जाते हैं, और इनमें चाय बोर्ड भी अशदान देता है। इन केन्द्रों में से पांच कल्याण केन्द्र पुरुषों के लिये, तीन स्त्रियों के लिये तथा नौ केन्द्र चाय बागान के भूतपूर्व श्रमिकों के लिये हैं। २ श्रम-कल्याण प्रशिक्षण केन्द्र भी खोले गये हैं। राज्य में श्रम-कल्याण कार्यों के लिये प्रथम आयोजना में २ लाख रुपये की तथा द्वितीय आयोजना में चालीस लाख रुपये की व्यवस्था थी। १९५६ में असम चाय बागान कर्मचारी कल्याण निधि अधिनियम पारित किया गया। इस

अधिनियम के अन्तर्गत असम के वागान श्रमिकों के कल्याण हेतु एक निधि बनाई गई है। श्रमिकों के लिये एक अवकाश गृह भी स्थापना की गई है और उनके लिये पर्यटन की व्यवस्था की जाती है। उड़ीसा में १६ ऐच्छिक श्रमिक कल्याण केन्द्र कार्य कर रहे हैं जिन्हें सरकार आर्थिक सहायता देती है। इसके अतिरिक्त, राज्य में १० बहुउद्देशीय श्रम कल्याण केन्द्र कार्य कर रहे हैं जो औद्योगिक श्रमिकों को शैक्षिक, सांस्कृतिक एवं मनोरंजन सम्बन्धी सुविधायें प्रदान करते हैं। बिस्ली सरकार ने राज्य में १० कल्याण केन्द्र चालू किये हैं जहाँ सामान्य कल्याण कार्यों की व्यवस्था है। हिमाचल प्रदेश में, राज्य परिवहन विभाग कल्याण सुविधाओं की व्यवस्था करता है और श्रमिकों के सड़कों के समकक्ष उनकी सहायता करता है। त्रिपुरा में पाँच और पाण्डेचेरी में दो श्रम कल्याण केन्द्र कार्य कर रहे हैं जिनमें सामान्य सुविधायें प्रदान की जाती हैं।

### सरकार द्वारा किए गए कल्याण कार्यों का आलोचनात्मक मूल्यांकन

इस प्रकार केन्द्रीय तथा विभिन्न राज्यों की सरकारें श्रम-कल्याण कार्यों में सक्रिय रूप से भाग ले रही हैं। परन्तु अब भी श्रम-कल्याण के सम्बन्ध में बहुत कुछ करने को बाकी है। देश में श्रमिकों की समस्या तथा औद्योगिक विकास व विस्तार को देखते हुये प्रत्येक राज्य में कल्याण केन्द्रों की संख्या अत्यधिक कम है। कल्याण केन्द्रों पर जो धन व्यय किया जाता है वह देखने में अवश्य अधिक मालूम होता है किन्तु यदि उस धन का हम विश्लेषण करें तो मालूम होता है कि उससे प्रति श्रमिक औसत कुछ पैसे ही व्यय हो पाते हैं। शिक्षा के क्षेत्र में तथा बच्चों व मातृत्व हित कल्याण केन्द्रों के लिए अधिक प्रयत्नों की आवश्यकता है। वर्तमान समय में महिला डॉक्टरों का अत्यधिक अभाव है। महिला श्रमिकों को खम्बे की वस्तुएँ, खिलौने, बटन तथा दूसरी इसी तरह की प्रतिदिन काम में आने वाली वस्तुओं को बनाने का प्रशिक्षण दिया जा सकता है तथा शहर में एक दुकान भी खोली जा सकती है जहाँ कल्याण केन्द्रों में निमित्त वस्तुओं का विन्दय किया जा सके। महिला विभाग के कार्यों को और विस्तृत करना आवश्यक है, तथा और अधिक सिलाई मशीनों की व्यवस्था भी करनी चाहिए। महिला श्रमिक इन कल्याण केन्द्रों में कार्य करके अपने परिवार के लिये अतिरिक्त आय पैदा कर सकती हैं। प्रत्येक केन्द्र में श्रमिक-संघवाद की भी शिक्षा देनी चाहिए। श्रमिकों के बालकों की शिक्षा पर अधिक ध्यान देना आवश्यक है। ये बालक अधिकतर मारे-मारे फिरते हैं तथा इनमें अनेक बुरी आदतें पड़ जाती हैं। कल्याण केन्द्रों में बालकों के लिये मनोरंजन की सुविधायें भी अधिक होनी चाहियें। कमरे के भीतर एक मंदारन के खेलों की सुविधायें भी अधिक हो सकती हैं। विभिन्न खेलों की नियमित टीमें संगठित की जा सकती हैं तथा मैचों का भी प्रबन्ध हो सकता है। वार्षिक या त्रैमासिक खेल-कूद आदि की प्रतियोगिताएँ करके जीतने वाले प्रति योगियों को पारितोषिक भी दिये जाने चाहियें। चिकित्सा सुविधाओं का कार्य

कर्मचारी राज्य बीमा निगम के लिए छोड़ देना चाहिये तथा कल्याण केन्द्रों में अन्य कल्याण कार्यों को विस्तृत करना चाहिए। इन केन्द्रों को चलाने में सबसे बड़ा दोष यह है कि इनके प्रबन्ध में श्रमिकों का हाथ कम होता है। यही कारण है कि इन केन्द्रों को अधिक लोकप्रियता व सफलता नहीं मिल पाई है। श्रम-कल्याण केन्द्रों में मालिकों को सलाह और सहायता देने के लिये श्रमिकों की एक समिति भी होनी चाहिये। इससे श्रमिकों का सक्रिय रूप से सहयोग मिल जायगा और श्रमिकों में यह उत्साह आ जायगा कि वे कल्याण केन्द्रों से पूर्ण लाभ उठाये। इसके अतिरिक्त कल्याण केन्द्र किसी ऐसे प्रशिक्षित व अनुभवी व्यक्ति के अधीन होना चाहिये जिसमें समाज सेवा की भावना हो। केन्द्रों के कर्मचारियों को समुचित वेतन दिया जाना चाहिये। इतरों जैसा वातावरण इन केन्द्रों के कल्याण कार्यों के लिए सहायक नहीं हो सकता। निश्चय ही इस प्रकार के केन्द्रों का महत्व व इनकी उपयोगिता बहुत अधिक है क्योंकि ऐसे देश में जहाँ अब भी श्रमिक अपने हितों की स्वयं देखभाल नहीं कर सकते, वहाँ सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि उनके लिए कुछ कल्याण कार्य करे और ऐसे अधिनियम बनाये जिनके अन्तर्गत मालिकों को कल्याण कार्य करने के लिये विवश किया जा सके। अतः कल्याण केन्द्रों की सख्या में वृद्धि करने की बहुत आवश्यकता है। प्रत्येक औद्योगिक बस्ती में सरकार द्वारा चलाया जाने वाला एक श्रम-कल्याण केन्द्र होना आवश्यक है तथा इन केन्द्रों के कल्याण कार्यों को विस्तृत करने के लिए अधिक धन दिये जाने की आवश्यकता है। श्रम-कल्याण केन्द्र जहाँ तक भी सम्भव हो सके श्रमिकों के निवास अथवा काम करने के स्थान के निकट होने चाहिये क्योंकि उनसे यह आशा नहीं की जा सकती कि वे इन केन्द्रों पर पहुँचने के लिये लम्बी यात्राएँ करेंगे।

### मालिकों द्वारा कल्याण कार्य

कल्याण कार्य इस समय मालिकों की इच्छा पर छोड़ने के स्थान पर अधिकाधिक कानून के क्षेत्र में आता जा रहा है। नौन्दों, विधाम स्थल, शिशुग्रह, स्नानो में स्नानगृह आदि विभिन्न अधिनियमों के अन्तर्गत आवश्यक कर दिये गये हैं। इसी प्रकार कर्मचारी-राज्य-बीमा योजना लागू होते ही मालिकों पर बिक्रिस्ता सहायता का उत्तरदायित्व नहीं रहेगा। उपरोक्त विवरण से यह भी स्पष्ट है कि केन्द्रीय व राज्य सरकारें भी औद्योगिक नगरों में कल्याण केन्द्रों की स्थापना करके कल्याण कार्यों में अधिकाधिक भाग ले रही हैं। परन्तु फिर भी श्रमिकों को सुविधायें व सेवाएँ प्रदान करने के लिए मालिक तथा उनकी सस्थाएँ अभी काफी काम कर सकती हैं। कई जागरूक मालिक विभिन्न उद्योगों में स्वयं अपनी इच्छा से श्रमिकों के लिये कल्याण कार्य करते रहे हैं, उनमें से कुछ का विवरण अग्र-लिखित है—

## सूती वस्त्र उद्योग में कल्याण कार्य

बम्बई में लगभग प्रत्येक सूती मिल में चिकित्सालय, शिशु घर, कैंटीन घनाज की दुकानें तथा ऐंब्यूलेंस कक्ष की सुविधाएँ दी गई हैं। कुछ मिलों में बॉर्डिंग हाऊस भी खोले गये हैं जहाँ सस्ते भोजन की व्यवस्था है। अनेक मिलों में श्रमिकों के लिए खेल-कूद के क्लब तथा व्यायामशालायें बनवाई हैं और खेल प्रतियोगितायें आयोजित की जाती हैं। कई मिलों में शिक्षा देने के लिए बक्षायें चलाई जाती हैं। ३४ मिलों में श्रमिक शिक्षा योजना के अन्तर्गत भी बक्षायें चलाई जाती हैं और ५१ साहित्यिक कक्षायें चलाई जाती हैं। ६७ सहकारी साख समितियाँ हैं जिनके लगभग १,१०,६७० सदस्य हैं। लगभग ४० मिलें अपने सदस्यों को उनके अवकाश प्राप्त करने पर धन प्रदान करती हैं। ग्रहमदावाद की मिलें एक योग्य डाक्टर के अधीन एक चिकित्सालय चलाती हैं तथा तीन मिलों ने तो मिल कर ४५ डॉक्टरों वाले एक अस्पताल की भी व्यवस्था की है। जहाँ-जहाँ महिला श्रमिक हैं वहाँ शिशुघरों की भी व्यवस्था है। कुछ मिलों में शिशुओं को दूध, मछली का तेल तथा सतरे का रस आदि देने का प्रबन्ध है। गर्म या ठंडे जल से स्नान कराने की भी व्यवस्था है। कुछ मिलों ने श्रमिकों के रातों के लिए 'किडर गार्टन' अथवा 'माटेसरी' शिक्षा का भी प्रबन्ध किया है। अनेक मिलों ने मैदान में खेले जाने वाले खेलों की सुविधा भी प्रदान की है तथा कई मिलों में सहकारी समितियाँ भी हैं। कैंटीनों की व्यवस्था सभी मिलों में है।

नागपुर की एम्प्रेस मिल में एक उल्लेखनीय श्रम कल्याण कार्य चल रहा है। वहाँ चिकित्सा का प्रबन्ध अत्यन्त सन्तोषजनक है। पूर्ण सुविधाओं से युक्त चार चिकित्सालय हैं, जिनमें योग्य डाक्टर हैं। पुरुष तथा महिला श्रमिकों के लिए अलग अलग चिकित्सालय हैं और शिशुघरों की भी व्यवस्था है। किडर गार्टन व नर्सरी बक्षायें भी चलती हैं। श्रमिकों में सहकारिता भी काफी लोकप्रिय है और श्रमिक सहकारी साख समितियों से श्रद्धा लेते हैं। एक बीमारी लाभ निधि भी चलाई गई है परन्तु वह अधिक लोकप्रिय नहीं हो पाई है। श्रमिकों को निरुत्कृष्ट दिखाने के लिए भी एक योजना बनाई गई है। श्रमिकों के लिए हिन्दी व मराठी में एक समाचार-पत्र भी प्रकाशित किया जाता है जिसका नाम "एम्प्रेस मिल पत्रिका" है। इस पत्रिका को श्रमिकों में बिना भूल्य के ही वितरित किया जाता है। पत्रिका में स्वास्थ्य, स्वास्थ्य विज्ञान, सफाई तथा अन्य साधारण रचने के विषय होते हैं। कर्मचारियों के खेल खेलने के लिए उच्छिष्ट किया जाता है। इन पर पारितोषिक भी दिये जाते हैं।

देहली में देहली कपड़ा एवं जनरल मिल्स में एक कर्मचारी हित निधि ट्रस्ट बनाया गया है। इसके प्रबन्ध के लिए पाँच सदस्य श्रमिकों में से चुने गये हैं तथा चार प्रबन्धकों की ओर से नियुक्त किये गये हैं। इस निधि में धन, वितरित किये जाने वाले राशियों के एक निश्चित प्रतिशत भाग से, श्रमिकों पर हुए जुमानों की



राशि से तथा लावारिस मजदूरी की राशि से संचय किया जाता है। यह ट्रस्ट ऐच्छिक स्वास्थ्य बीमा योजनाओं, अवकाश प्राप्ति पर धन और वृद्धावस्था की पेन्शन योजनाओं तथा प्रॉविडेंट फण्ड और लड़कों के विवाह के लिये धन देने की योजनाओं का प्रबन्ध भी करता है। कर्मचारियों को सहसा आवश्यकता पड़ने पर (जैसे लम्बी बीमारी में विशेषज्ञों से इलाज के लिए तथा मृत्यु संस्कार आदि के समय) विशेष आर्थिक सहायता दी जाती है। एक कर्मचारी बैंक भी है जिसमें धन जमा करने वालों की संख्या ४,००० हजार से अधिक है। प्रबन्धकों ने अपने कर्मचारियों को सस्ती बीमा पॉलिसी देने के लिये स्वयं अपनी एक बीमा कंपनी की स्थापना की है। यहाँ सब सुविधाओं से मुक्त ५० पलंगे वाला एक हस्पताल भी है जिसमें एक्सरे का सामान, दस्त-चिकित्सा की कुर्सी तथा विद्युत किरणों से इलाज की भी पूर्ण व्यवस्था है। चिकित्सा सहायता निःशुल्क दी जाती है तथा एक योग्य महिला डाक्टर की भी व्यवस्था है। ट्रस्ट द्वारा चलाये जाने वाले स्कूलों में श्रमिकों के बालकों तथा वासिकाओं को निःशुल्क शिक्षा देने का प्रबन्ध है। योग्य छात्रों को छात्रवृत्ति भी प्रदान की जाती है। ट्रस्ट द्वारा एक उच्च माध्यमिक विद्यालय, एक मिडिल स्कूल तथा एक तहसीली स्कूल चलाए जा रहे हैं। श्रमिकों तथा उनके परिवारों के लिए बचस्क शिक्षा कक्षाएँ, पुस्तकालय तथा वाचनालय की भी व्यवस्था है। एक व्यायामशाला तथा खेल-कूद का भी प्रबन्ध किया गया है। श्रमिकों के अपने ही ठहरने के तालाब, नाटक संध प्रादि हैं। "डी० सी० एम० मण्ट" के नाम से एक साप्ताहिक समाचार-पत्र हिन्दी तथा उर्दू में प्रकाशित किया जाता है, जिये कर्मचारियों में बिना मूल्य के वितरित किया जाता है।

मद्रास में बकिघम तथा कर्नाटक मिलों में एक मिल चिकित्सालय है जिसमें छः डाक्टर नियुक्त हैं, जो कर्मचारियों को उनके घरों पर भी देखने जाते हैं। एक महिला डाक्टर के अधीन भी एक चिकित्सालय है। प्रत्येक मिल के श्रमिक क्षेत्रों में एक चिकित्सालय होता है तथा नर्स प्रतिदिन श्रमिकों के घरों पर जाती हैं। महिला डाक्टर तथा दो स्वास्थ्य निरीक्षक भी सप्ताह में एक या दो बार श्रमिक क्षेत्रों में जाती हैं। महिलाओं के लिए विशेष कक्षाएँ आयोजित की जाती हैं जिनमें सफाई, बच्चों का पालन-पोषण, भोजन का महत्व तथा बीमारियों की रोकथाम आदि पर व्याख्यान दिये जाते हैं। महिलाओं के लिए सिलाई की कक्षाएँ हैं। लड़कियों को गृह-विज्ञान, स्वास्थ्य विज्ञान, सामान्य विज्ञान तथा दस्तकारी आदि की शिक्षा दी जाती है। प्रत्येक श्रम क्षेत्र में नर्सरी कक्षाएँ भी चालू की गई हैं तथा केवल ५० पैसे प्रति माह देने पर बालकों को हल्का नाश्ता व मछली का तेल दिया जाता है। ठेकेदारों द्वारा दो कौन्टीने चलाई जाती हैं तथा कमरे के भीतर एवं गैदान के सेलो की भी सुविधाएँ दी गई हैं। मिल में एक सहकारी समिति भी है।

बनलौर की ऊनी, सूती व रेशम की मिलें भी कल्याण कार्यों को समर्पित

स्प से कर रही है। एक आधुनिक दवाखाना, मातृत्व हित व बाल-व्यवस्था, चिकित्सालय तथा स्वास्थ्य निरोक्षक कर्मचारियों की व्यवस्था है। प्रत्येक वर्ष श्रमिकों की बस्ती में एक बाल प्रदर्शनी तथा स्वास्थ्य सप्ताह मनाया जाता है। एक नर्सरी पाठशाला, एक माध्यमिक पाठशाला व रात्रि मकानों के लिये कक्षाएँ भी चलाई जाती हैं। दो वाचनालयों तथा एक पुस्तकालय की भी व्यवस्था है। कमरे के भीतर एवं मैदान के खेल, नाटक, समझौते आदि जैसे मनोरंजन की सुविधाएँ भी प्रदान की गई हैं। कोयमुतूर में भी प्रत्येक सूती वस्त्र मिल में एक-एक चिकित्सालय है। कुछ मिलें हस्पताल भी चलाती हैं जिनमें विशेष रूप से मातृत्व-हित व बच्चों के विभाग भी होते हैं। सभी मिलों में शिशु गृह, कैंटीन, नहाने की सुविधाएँ, विश्राम स्थान तथा चिकित्सालय हैं। कई मिलों में उपदान प्राप्त कैंटीने हैं और मनोरंजन की तथा बच्चों की शिक्षा की सुविधाएँ भी हैं।

मदुरा में मदुरा मिल्स कम्पनी ने अपने कर्मचारियों की चिकित्सा के लिये बहुत ही अच्छा प्रबंध किया है। सब सुविधाओं से युक्त चिकित्सालयों की व्यवस्था है तथा हस्पतालों चिकित्सा के लिये एक स्थानीय हस्पताल में प्रबंध किया गया है, जिसमें मित्रों ने स्वयं अपना एकतरफ़ा योगदान दिया है। मिलों में शिशु गृहों की भी व्यवस्था है। स्कूलों में बच्चों को दूध, भोजन, फल आदि बिना किसी मूल्य के दिया जाता है। 'मदुरा मिल कर्मचारी सहकारी भण्डार' भी चलाया जाता है जिसके प्रबंध में श्रमिकों का भी हाथ होता है। एक कर्मचारी वचत निधि योजना भी चालू है जिसमें मिल मालिक भी सहायता देते हैं। मदुरा मिलों द्वारा किए जाने वाले कल्याण कार्यों में एक विशेषता यह है कि वे 'मदुरा श्रमिक सभ कल्याण परिषद्' का ५००० रु० प्रति माह उपदान में देती हैं। यह परिषद् कर्मचारियों के बच्चों के लिये एक पाठशाला तथा पुरुष व महिला कर्मचारियों का शिक्षा देने के लिये दो वयस्क केन्द्रों को चलाती है। मिल ने श्रमिकों की बस्ती में भी एक स्कूल की व्यवस्था की है।

इसी प्रकार अनेक और स्थानों पर भी जैसे—शोलापुर, कलकत्ता, कानपुर, बडोदा, इन्दौर सुरन्दनगर, हिसार फगवाड़ा, व्यावर, कोयमुतूर, भीलवारा, नवसारी आदि में, सूती वस्त्र मिलों द्वारा श्रमिकों के लिये विभिन्न प्रकार के कल्याण कार्यों की सुविधाएँ प्रदान की गई हैं। उपरोक्त विवरण से स्पष्ट हो जाता है कि सूती मिल उद्योग में दी जाने वाली कल्याण सुविधाओं के स्तर विभिन्न केन्द्रों में भिन्न-भिन्न है। कुछ मालिक तो केवल कानून के अनुसार ही आवश्यक सुविधाएँ देकर सतुष्ट हो गए हैं। परन्तु कुछ बड़ी मिलों ने कल्याण कार्यों को विस्तृत स्तर पर किया है तथा वे कानून द्वारा वांछित सुविधाओं से भी आगे बढ़ गई हैं।

**जूट मिल उद्योग में कल्याण कार्य**

केवल "भारतीय जूट मिल परिषद्" ही एक ऐसा सभ है जिसने अपनी सदस्य मस्थाओं के कल्याण कार्यों को संगठित करने का प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व लिया

है। यह परिषद् विभिन्न स्थानों पर पाँच कल्याण केन्द्र चलाती है, जिनमें सामान्य कल्याण कार्य होते हैं। इनमें कमरे के भीतर एवं मैदान के खेलों की तथा मनोरंजन की सुविधाओं की व्यवस्था है तथा मिलों में आपस में खेल की प्रतियोगिताएँ भी की जाती हैं। प्रत्येक केन्द्र में एक-एक रेडियो तथा वाचनालयों में समाचार पत्रों की व्यवस्था है। कुछ केन्द्रों ने स्वयं अपने पुस्तकालय, नाटक मण्डल तथा संगीत कक्षाएँ चलाई हैं। टीटागढ़ केन्द्र में एक कान्टीन तथा चिकित्सालय ऐसे भी हैं जिनमें मुक्त ही चीजें व सेवाएँ मिलती हैं। यह परिषद् प्रत्येक केन्द्र पर एक प्रारम्भिक पाठशाला चलाती है। लड़कियों के हेतु पाक व सिलाई कक्षाओं की व्यवस्था भी की गई है। मिल कर्मचारियों के बच्चों को तकनीकी शिक्षा देने के लिये २००) प्रति व्यक्ति प्रतिवर्ष के मूल्य की दम छात्रवृत्तियाँ प्रदान की जाती हैं। कुछ केन्द्रों पर एक महिला कल्याण समिति तथा महिला बलबे भी चलाई जाती हैं। महामारी को रोकने के लिये नियमित रूप से चेचक व अन्य रोगों के टीके लगाये जाते हैं। इसके अतिरिक्त मिलें अलग से भी श्रमिकों के लिये कल्याण कार्य करती रहती हैं। उदाहरणतः परिषद् की ८८ सदस्य मिलों में हैं, जिनका पश्चिमी बंगाल सरकार द्वारा सन् १९५७ में एक सर्वेक्षण किया गया था, ७५ में चिकित्सालयों की व्यवस्था है, ६ मिलें हस्पताल चलाती हैं, १५ मिलों में मातृत्व-हित चिकित्सालय हैं, ७७ में कान्टीन हैं, ६५ शिशु गृह चलाती हैं, ६३ में पाठशालाओं की व्यवस्था है, ४१ में पुस्तकालय हैं, ३४ में कमरों के भीतर के खेलों और ६१ में मैदान के खेलों की व्यवस्था है, २८ मिलों में व्यायामशालाएँ हैं तथा ४२ मिलों में समय-समय पर सिनेमा दिखाने की व्यवस्था है। सभी मिलों में श्रम-कल्याण अधिकारी नियुक्त हैं। कुछ मिलों में उन्हें 'कांभिक' या 'कल्याण अधिकारी' कहा जाता है। कुछ मिलों की ओर से ३२ केन्द्र पश्चिमी बंगाल में तथा एक उत्तर-प्रदेश में चलाया जा रहा है। अन्य राज्यों में भी जूट मिलें कुछ कल्याण-कार्य कर रही हैं।

### कानपुर में मालिकों के श्रम कल्याण कार्य

कानपुर में ब्रिटिश इण्डिया कारपोरेशन ने दो श्रमिक वस्तियों के लिए एक कल्याण अधीक्षक (Welfare Superintendent) की नियुक्ति की है। लड़कों तथा लड़कियों के स्कूलों, खेलों, चिकित्सालयों, मातृत्व-हित तथा वाचनालयों केन्द्रों, सभाओं, एक हस्पताल तथा एक विधवा आश्रम, आदि की सुविधाएँ कल्याण कार्यों द्वारा दी गई हैं। कानपुर की बेग सदरलेण्ड मिलों ने बालकों तथा वयस्कों के स्कूलों, खेल के मैदानों, कमरों के भीतर एवं मैदान के खेलों, रेडियो तथा पूर्ण सुविधायुक्त शिशु-गृहों की व्यवस्था की है। कानपुर की जे० के० इन्डस्ट्रीज ने भी तीन लाख रुपये से एक ट्रस्ट की स्थापना की थी जिसके अन्तर्गत कर्मचारियों के लिए कई पाठशालाएँ, एक तैरने का तालाब तथा कई अन्य सुविधाएँ प्रदान करने की व्यवस्था थी। परन्तु इन सुविधाओं को प्रदान करने की ओर कोई पग नहीं उठाया गया है।

## इजीनियरिंग उद्योग में कल्याण काय

इजीनियरिंग उद्योग में कई बड़ी मस्थायों ने अनेक प्रकार के श्रम कल्याण काय किये हैं जिनका अप्रैल १९४८ में परिवर्तन बमाल ने "जीनियरिंग अधिकरण" द्वारा ब्रिय गये एक निष्पत्ति के पश्चात् सामान्यीकरण किया गया है। अनेक मस्थायों ने अपने कमचारियों के लिये चिकित्सालयों कटीनों की तथा मनोरजन की सुविधाय प्रदान की है। जमशेदपुर की टाटा ग्रेहा एवं इस्तात कम्पनी द्वारा किये गये काय भी विशेष उत्सेखनीय हैं। यह कम्पनी ४१६ पतगा वाला एक हस्पताल चलाती है। इसके अतिरिक्त नगर के विभिन्न भागों में आठ औपधानय तथा एक हस्पताल सनामक बीमारिया का है। कमचारियों तथा उनके परिवारों का इलाज निशुल्क किया जाता है। एक महिला चिकित्सा अधिकारी के अधीन एक महिला विभाग तथा मातृत्व हित व शिशु विभाग है। एक मातृत्व हित व बाल कल्याण सत्वा भी है जिसके अगत निधन श्रमिकों के परिवारों के लिये कई चिकित्सालयों का प्रबन्ध है। एक वार्षिक स्वास्थ्य तथा यान प्रदर्शनी का भी आयोजन किया जाता है। शिक्षा पर विशेष ध्यान दिया जाता है। वयस्क शिक्षा कक्षाओं के अतिरिक्त कम्पनी ३ हाई स्कूल ११ मिडिल स्कूल १६ प्रारम्भिक पाठशालाएँ ९ रात्रि पाठशालाय तथा १ तकनीकी रात्रि पाठशाला को भी चलाती है। शिक्षा विभाग का वार्षिक बजट लगभग १४ लाख रुपय का है। छात्रवस्तियाँ भी दी जाती हैं। बच्चों के लिये कई खेल के मैदानों का भी प्रबन्ध है कई क्रिकेट के ट्रैक तथा कमचारियों के लिये कमर के भीतर एवं मैदान के खेलों की भी व्यवस्था है। नगर के विभिन्न भागों में १२ श्रम कल्याण के प्रयोग गये हैं जिनमें एक वाचनालय व एक पुस्तकालय कमरे के भीतर एवं मैदान के खेल व्यायाम व बाव बिबाव प्रतियोगिताय संगीत व नाटक आदि की सुविधाय आदि प्रदान की गई है। इसके अतिरिक्त विभिन्न वस्तियों में मुफ्त सिनेमा दिखाया जाता है। एक रेडियो प्रसारण की भी व्यवस्था है जिसमें सारी लाउडस्पीकर नगर के विभिन्न भागों में लगाये गये हैं। कारखाने के अन्दर कम्पनी दो बड़े बड़े होटल तथा ६ कैंटीन चलाती है तथा महिला कमचारियों के लिये कई विश्रामालयों व वस्त्रों के लिये शिशुगृहों की व्यवस्था की गई है। अधपोषित बच्चों को दूध तथा विस्कुट बिना मूल्य के दिये जाते हैं। महिलाओं को धोने के लिए साबुन मुफ्त मिलता है। बगान की इस्तात निगम तथा भारतीय लाहा कम्पनी ने भी अपने कमचारियों के कल्याण के लिये बहुत अच्छे प्रबन्ध किये हैं।

## कागज व सीमेंट उद्योग में कल्याण काय

कागज उद्योग में सभी मिल चिकित्सालयों शिशुगृहों व कटीनों का प्रबन्ध करती हैं तथा सहकारी समितियों को प्रोत्साहन दिया जाता है। कुछ मिलों ने कमचारियों के बच्चों की शिक्षा का भी प्रबन्ध किया है कुछ ने कमचार्य वनस्पति स्थापित की हैं तथा कुछ में खेलों और मनोरजन कार्यों की व्यवस्था भी है। सामेंट

कारखानों में, (विशेषकर उन्होंने जो "एसोशियेटेड सीमेन्ट कम्पनी" से सम्बन्धित है) अपने कर्मचारियों के कल्याण के लिये काफी ध्यान दिया है। इसमें हस्पतालों और चिकित्सालयों (जिनमें योग्य डाक्टर हैं), शिशुएल्यो, कैंटीनों, खेल तथा मनोरंजन के लिये क्लबों, रेडियो, नहाने के डालाब, सस्ते अनाज की दुकानों तथा शिक्षा आदि की सुविधायें प्रदान की जा रही है।

हस्पतालों, चिकित्सालयों, शिक्षा तथा मनोरंजन की सुविधाओं की व्यवस्था मालिकों द्वारा अन्य कई उद्योगों, जैसे—चीनी, चमड़ा तथा चर्म रंगाई, रसायन, ऊनी वस्त्र, तेल, दियाखलाई, काँच, सिगरेट, वनस्पति आदि, उद्योगों में भी की गई है।

### बागान में कल्याण कार्य

१९५१ के बागान श्रमिक अधिनियम के अन्तर्गत सभी बागान मालिकों को चिकित्सा और कल्याण की सुविधायें श्रमिकों को प्रदान करनी होती हैं। कई बागान ने सामूहिक रूप से सहयोग देकर एक चिकित्सा परिषद् बनाई है, जिसमें एक मुख्य चिकित्सा अधिकारी की नियुक्ति की गई है तथा चिकित्सा सम्बन्धी गम्भीर मामलों में सामूहिक हस्पताल में भेज दिये जाते हैं। लगभग सारे बड़े-बड़े चाय व कढ़वा क्षेत्रों में हस्पतालों व चिकित्सालयों की व्यवस्था है और छोटे क्षेत्रों में कर्मचारियों की चिकित्सा के लिये स्थानीय हस्पतालों में प्रबन्ध है। कई स्थानों पर शिशुएल्य नहीं हैं, परन्तु जब मातायें काम पर चली जाती हैं तो उनके बच्चों की देखभाल के लिए बृद्ध महिलाओं का प्रबन्ध किया गया है। कई क्षेत्रों में कर्मचारियों के बालकों के लिये स्कूल चलाये जाते हैं तथा उनमें से कुछ में बच्चों के लिये रात्रि कक्षाएँ भी स्थापित की गई हैं। प्राथमिक कक्षाओं तक बच्चों को सभी बागान में निःशुल्क शिक्षा दी जाती है। कुछ स्थानों को छोड़कर अन्य स्थानों पर मनोरंजन की सुविधायें प्रदान नहीं की जाती। बागान में कर्मचारियों के लिये कैंटीने भी बहुत कम हैं। मद्रास के एक चाय बागान क्षेत्र में, श्रमिकों में बचत तथा गतिव्ययिता की आदत डालने के लिये एक क्षेत्रीय श्रमिक सहकारी बैंक खोला गया है। सरकार इस बैंक के प्रशासन में सहकारी विभाग के माध्यम से सक्रिय सहायता प्रदान करती है और उसने इसके कार्य-संचालन के लिये ३,००० रुपये का एक स्वतन्त्र अनुदान दिया है। बागान में मातृत्व-हित-लाम व बीमारी के लाभ भी दिये गये हैं। चाय बोर्ड चाय क्षेत्रों के कर्मचारियों के कल्याण के लिए राज्य सरकारों को अपनी निधि से धन देती रही है। कहवा तथा रबड़ बोर्ड भी रबर तथा कहवा के बागान क्षेत्रों के कर्मचारियों के कल्याण-कार्यों के हेतु अपनी निधियों में से धन देने के लिये तैयार हो गये हैं।

असम बागान में, १६ हस्पताल तथा ६ चिकित्सालय हैं और गम्भीर रोगों के मामले सरकारी अथवा मिशन के हस्पतालों को भेज दिये जाते हैं। श्रमिकों के बच्चों के लिये शिक्षा की व्यवस्थाएँ भी की गई हैं। बिहार में पालटु के

थम-कल्याण केन्द्र में मनोरजन की सुविधायें दी जाती हैं। पाँचों वागान के थमिकों की चिकित्सा के लिए पालदु में एक चिकित्सालय भी है। गम्भीर बीमारी की अवस्था में कम्पनी के खर्चों से ही रोगी को रांची के हस्पताल में भेज दिया जाता है। केरल में बड़े वागान में मालिकों द्वारा अच्छे सामूहिक हस्पताल तथा चिकित्सालय बनाये गये हैं। कुछ वागान में क्विन्टीन, शिशुगृह तथा मनोरजन की सुविधायें भी हैं। परन्तु इन सभी सुविधाओं का स्तर मन्गोपत्रनक नहीं है। मैसूर में, एक हस्पताल तथा चार चिकित्सालय चलाये जा रहे हैं जिनमें डाक्टर तथा १५ कम्पाउण्डर हैं। वच्चो के लिये ६ प्राइमरी स्कूल भी हैं। तीन थम कल्याण केन्द्र भी खोले गये हैं। पंजाब में, पालमपुर में एक थम कल्याण केन्द्र चल रहा है और कई वागान मालिकों ने अशकालिक चैप और डाक्टरों की व्यवस्था की है। उत्तर प्रदेश में, १५ वागान में से, जहाँ से सूचना प्राप्त हो सकी, १२ में चिकित्सालय थे। कई स्थानों पर क्विन्टीनो की व्यवस्था की जा रही है। पश्चिमी बंगाल में, एक सामूहिक हस्पताल वागान थमिकों के लिये बना दिया गया है। त्रिपुरा में, ५५ वागान में से ४४ में चिकित्सालय हैं। छेप में केवल थोड़ी-सी चिकित्सा की सुविधायें दी जा रही हैं। राज्य के तमाम वागान में प्राथमिक कक्षाओं तक नि शुल्क शिक्षा की व्यवस्था भी है। तीन कल्याण केन्द्र भी खोले जा चुके हैं।

असम की चाय वागान के थमिकों के कल्याण के लिये असम चाय वागान कर्मचारी कल्याण निधि अधिनियम १९५६ में पारित किया गया जो २३ जून १९६० से लागू कर दिया गया है। इस अधिनियम के अन्तर्गत एक निधि कल्याण कार्यों के लिये बनाई गई है। इस निधि में धन निम्नलिखित प्रकार से संचित किया जाता है—(१) वागान की व्यवस्था में कर्मचारियों पर जो भी जुर्माने किये जाते हैं उनकी राशि, (२) ऐसी राशि जिसका भुगतान नहीं किया गया है और जो जमा होती चली गई है, (३) राज्य या केन्द्रीय सरकार या १९५३ के चाय अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित चाय बोर्ड द्वारा अनुदान, (४) कोई भी ऐच्छिक रूप से दिया गया दान, (५) अणु ली हुई राशि, तथा (६) कर्मचारियों के प्रॉवीडेंट फण्ड खाते की कोई भी ऐसी राशि, जिसका कोई भी दावेदार न हो या जो जप्त कर ली गई हो। इस निधि का प्रशासन एक बोर्ड द्वारा किया जाता है और असम चाय वागान के थमिकों के कल्याण के लिये राज्य सरकार द्वारा जो व्यय आवश्यक समझा जाता है इसमें से बिता जाता है। इसका धन शिक्षा, मनोरजन, खेल, सांस्कृतिक या सामाजिक कार्यक्रम, आदि पर व्यय किया जा सकता है। विधान के अन्तर्गत यदि मालिक कोई कार्य करते हैं तो उनके लिये इस निधि में से व्यय नहीं किया जा सकता। बोर्ड एक कल्याण आयुक्त की नियुक्ति कर सकता है, जो इसके कार्यांग अधिकारी का कार्य करेगा।

कोयले की खानों में कल्याण कार्य : १९४७ का कोयला-खान-थम-कल्याण निधि अधिनियम

कोयला तथा अन्नक की खानों में कल्याण सुविधायें देने का उत्तरदायित्व

अब कोयला तथा अन्नक की खानों की श्रम-कल्याण निधियों का है। फिर भी मालिकों द्वारा भी कुछ कल्याण सुविधायें प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए, एक रिपोर्ट के अनुसार २८ कोयले की खानों ने मनोरंजन का प्रबन्ध किया है, १६७ ने खेल के मैदानों का, २७६ ने बच्चों के लिये पाठशालाओं का तथा १३ ने वयस्क शिक्षा केन्द्रों की व्यवस्था की है। मद्रास की अन्नक खानों में ६ स्थानों पर तो खेल के मैदानों का तथा दो स्थानों पर बच्चों के स्कूलों का प्रबन्ध है।

कोयले की खानों में संगठित कल्याण-कार्य की आवश्यकता देखते हुए भारत सरकार ने ३१ जनवरी १९४४ को एक अध्यादेश की घोषणा की जिसका उद्देश्य एक निधि निर्मित करना था, जिसे "कोयला खान श्रम-कल्याण निधि" नाम दिया गया। अध्यादेश को सन् १९४७ में कोयला खान-श्रम-कल्याण निधि अधिनियम में परिवर्तित कर दिया गया, जिसके अन्तर्गत कोयला उद्योग में काम करने वाले कर्मचारियों के लिये अधिक सुचारु रूप से धन देने की व्यवस्था है। यह अधिनियम जून १९४७ से लागू हुआ। इसके अन्तर्गत "कोयला खान श्रम आवास तथा सामान्य-कल्याण निधि" के नाम से एक निधि की स्थापना की गई है। इस निधि के दो खाने हैं—(१) आवास खाता, तथा (२) सामान्य-कल्याण खाता। इस अधिनियम के अन्तर्गत सारे भारत में खानों से जाने वाले हर प्रकार के कोयले पर एक उपकर (Cess) लगाया गया है जो न तो २५ पैसे प्रति टन से कम होगा और न ही ६५ पैसे प्रति टन में अधिक। इसका निश्चय केन्द्रीय सरकार समय-समय पर करेगी। इस उपकर से प्राप्त राशि को आवास खाते तथा सामान्य-कल्याण खाते में अनुभाजित कर दिया जाता है। अधिनियम में उन तमाम कार्यों का पराग किया गया है जिन्हें परस्पर खाते में से एका व्यवस्था किया जा सकता है। जून सन् १९४७ से लागू से जाने वाले कोयले तथा भारी कोयले पर ३७ पैसे प्रति टन के हिसाब से एक उपकर लगाया गया था। जनवरी १९६१ से इस उपकर की दर ५० पैसे प्रति टन अथवा ४६.२१ पैसे प्रति मीट्रिक टन कर दी गई है, जो दर इस समय भी है। सन् १९५६-५७ तक यह उपकर ७ २ के अनुपात से "सामान्य खाते" तथा "आवास खाते" में विभाजित होता रहा था। सन् १९५६-५७ में आवास पर अधिक जोर देने के लिये अनुपात को ६ . ३१ में बदल दिया गया और यह अनुपात ३१ मार्च १९६१ तक जारी रहा। सन् १९६१-६२ से यह ५० : ५० है। इस निधि का प्रदासन केन्द्रीय सरकार एक सलाहकार समिति के परामर्श से करती है जिसमें सरकार व कोयला खानों के मालिक तथा श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्यों की संख्या बराबर होती है। सभी सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं, जिनमें एक महिला भी होती है। एक "कोयला खान श्रमिक आवास बोर्ड" पहले से ही स्थापित किया जा चुका है। अधिनियम के अनुसार एक "कोयला खान श्रम-कल्याण कमिशनर" की भी नियुक्ति हुई है जिसकी सहायता के लिये एक मुख्य कल्याण अधिकारी, तीन श्रम-कल्याण निरीक्षक तथा एक महिला कल्याण अधिकारी रखे गये हैं। कोयले की

खानों के श्रमिकों के लिये जो कानून बने हैं, उन्हें निष्ठापित करने के लिये मिहार, बगाल तथा मध्य प्रदेश में पांच प्रचार अधिकारी नियुक्त किये गये हैं।

सन् १९५०-५१ में “कोयला खानों के कल्याण निधि नियमों” में तीन विधेय संशोधन किये गये। वे निम्नलिखित विषयों पर थे—(१) बड़े कोयला क्षेत्रों की ‘कोयला क्षेत्र उपसभाओं’ के संविधान बनाना, (२) खानों से रेल के प्रतिगिक किसी और साधन से भेजे जाने वाले कोयले तथा भारी कोयल पर भी उपकर लगाना तथा (३) जो खाने अपने कर्मचारियों के लिए एक निश्चित स्तर के चिकित्सालय चलाती हैं उन्हें सहायता देना।

सन् १९६५-६६ में “कोयला खान श्रमिक कल्याण निधि” कुल आय का अनुमान ३६० लाख रुपया तथा व्यय का अनुमान ४७० लाख रुपया था। निधि के आवास सम्बन्धी कार्य पहले ही बताये जा चुके हैं। (देखिये पृष्ठ २६३-६४)। जहाँ तक सामान्य-कल्याण का प्रश्न है, व्यय का एक बड़ा भाग स्वास्थ्य सुविधाओं तथा चिकित्सा सम्बन्धी देखभाल व इलाज के साधनों पर लगाया जाता है। इस समय वहाँ ८ क्षेत्रीय हस्पताल हैं जिनमें स दो-दो भरिया और हजारवाग की कोयला खानों में हैं और एक-एक रानीगज, पख घाटी, विध्यप्रदेश तथा कोरिया की कोयला खानों में कुरासिया स्थान पर है। भूली में भी एक क्षेत्रीय हस्पताल बनाया जा रहा है। भूली और गुगना में दो चिकित्सालय भी हैं और तीसरा चिकित्सालय भारा (रानीगज) में खोला जा रहा है। दो केन्द्रीय हस्पताल भी हैं जिनमें से एक घनवाद में है और एक आसनसोल में है। सरसोल और कटरा में दो क्षय-चिकित्सालय भी खोले गये हैं। कुछ सेनितोरियमों में खानों में काम करने वालों के लिये पलग सुरक्षित कर दिये गये हैं। भूली में एक स्वास्थ्य लाभ (Convalescent) गृह भी बनाया गया है और और दो ऐसे गृह और खोले जा रहे हैं। क्षेत्रीय हस्पतालों में तथा आसनसोल, भरिया तथा हजारवाग में खानों के स्वास्थ्य बोर्ड के द्वारा परिवार हित, मातृत्व-हित तथा शिशु कल्याण की सुविधाएँ भी प्रदान की जाती हैं। अन्य उल्लेखनीय कार्यों में से मुख्य ये हैं—आसनसोल तथा घनवाद के रक्त बैंक, भरिया के विरुद्ध प्रचुर मात्रा में होने वाले कार्य, बी० सी० जी० ग्रान्दोलन, घनक मातृत्व-हित व बाल-कल्याण केन्द्र, अनेक चल औपघालय तथा चन्द्रकुइयाँ में सक्काम हस्पताल, परिवार नियोजन केन्द्र, कोठ और कंसार के मरीजों के इलाज की व्यवस्था, स्वास्थ्य उन्नति केन्द्र आदि। २० पलग बाधा एक और हस्पताल नसरई में खोला गया है। १७ आयुर्वेद औपघालय भी खोले गये हैं। खानों के मालिकों को इनमें सुधार करने के लिए अनुदान दिये गये हैं। खानों के ग्राम कर्मचारियों के लिए कृत्रिम झरने की भी व्यवस्था की गई है। चरमे और नक्ली दाँत भी दिये जाते हैं। इस वान का निर्माण भी अभी हाल में ही किया गया है कि कोयला खानों के एम तमाम कर्मचारियों को जिनका मूल वेतन ३०० रुपये प्रति मास से कम है निम्न



निकित्सा सुविधा प्रदान की जायेगी। अनेक स्वास्थ्य सुधार केन्द्र भी चालू किये गये हैं।

कोयला क्षेत्रों में काफी सख्या में बहुदेशीय कल्याण केन्द्र भी हैं जिनमें शिक्षा, मनोरंजन तथा अन्य सुविधाएँ दी गई हैं। रेडियो का भी प्रबन्ध है तथा चल सिनेमाओं द्वारा चलचित्र दिखाये जाते हैं। पुस्तकालयों की भी व्यवस्था है। वयस्क शिक्षा के लिये भी कदम उठाये गये हैं और निधि द्वारा वयस्क शिक्षा के ६२ केन्द्र चलाये जा रहे हैं। प्रत्येक केन्द्र में एक कैंटीन भी है। महिलाओं के लिये ६० विशेष केन्द्र हैं जिनमें कढ़ाई, कढ़ाई, गृह-अर्थव्यवस्था आदि की शिक्षा दी जाती है। निधि द्वारा कोयला क्षेत्रों में सहकारिताओं का संगठन किया गया है। मार्च १९६६ के अन्त तक, विभिन्न कोयला क्षेत्रों में ५०० सहकारी समितियाँ संगठित की गई थी। खान कर्मचारियों की ६१ संस्थाएँ भी हैं जिनमें से प्रत्येक में एक महिला कल्याण-केन्द्र, बाल-शिक्षा केन्द्र, एक वयस्क शिक्षा केन्द्र तथा एक बाल उद्यान की व्यवस्था है। कर्मचारियों के बालकों को छात्रवृत्ति देने की एक योजना भी लागू कर दी गई है। प्रत्येक वर्ष निधि में से १५ दिन की भारत दर्शन यात्रा की भी व्यवस्था होती है। खानों के श्रमिकों के पुत्र और पुत्रियों के लिए सामान्य-शिक्षा हेतु २०२ रु० प्रति माह की ७५ छात्र-वृत्तियाँ तथा तकनीकी शिक्षा के लिये ३० रुपये प्रति माह की २२ छात्र-वृत्तियाँ प्रदान की जाती हैं। बिहार में राजगीर स्थान पर खान श्रमिकों के लिए एक भवकाश गृह भी खोला गया है। श्रमिकों के स्कूली बालकों के लिये दो छात्रावास भी बनाये गये हैं—एक पश्चिमी बंगाल में तथा दूसरा मध्यप्रदेश में।

अन्य योजनाएँ जिनके लिये इस निधि से धन दिया गया है निम्नलिखित हैं—आवास, चल सिनेमा, जल-वितरण व्यवस्था में उन्नति, दुर्घटना से श्रमिकों की मृत्यु पर विधवा को २ वर्ष तक १० रु० प्रति माह तथा बच्चों को, जो स्कूल जाते हैं, ३ वर्ष तक पांच रुपये प्रति माह आर्थिक सहायता, धनबाद में कुछ रोगियों के लिये एक बस्ती की योजना तथा असमर्थ खान श्रमिकों की सहायता करने व उन्हें किसी अन्य कार्य में प्रशिक्षित करने के लिये धनबाद हस्पताल में एक पुनर्वासि केन्द्र स्थापित करने की योजना। कोयला खानों के ऊपर घरातल के स्नानगृहों के लिए तथा खानों के शिशु-गृहों के लिए नियम बनाये गये और लागू किये गये। वर्ष १९६६ में ऊपरी घरातल के स्नानगृहों की सुविधाएँ प्रदान करने वाली कोयला खानों की संख्या २८४ थी। इसी प्रकार ४४० कोयला खानों में तथा ३५३ अन्य खानों में शिशु-गृहों की व्यवस्था थी। भोरखपुर थम-संगठन द्वारा कोयला खानों में जो श्रमिक भरती होते हैं उनके कल्याण-कार्यों के लिये ३ कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति की गई है। कोयला खान प्रॉवीडेंट फण्ड तथा बोनस योजना और खानों से मातृत्व-हित लाभ का सामाजिक सुरक्षा के अध्याय में उल्लेख किया गया है।

अन्नक की खानों में थम-कल्याण कार्य १९४६ का अन्नक खान थम-कल्याण निधि अधिनियम

सरकार ने १९४६ में अन्नक खान थम-कल्याण अधिनियम भी पारित किया। इस अधिनियम के अन्तर्गत एक निधि की स्थापना की गई है, जिस निधि में धन मूल्य अनुसार, एक आयात-निर्यात कर लगाकर संचित किया गया है। यह कर उस समस्त अन्नक पर, जो भारत से निर्यात होता है, लगाया गया है। इस कर की दर ६½ प्रतिशत से अधिक नहीं हो सकती। वर्तमान दर मूल्य अनुसार २½% है। इस निधि का उपयोग अन्नक खानों में काम करने वाले श्रमिकों के कल्याण हेतु होता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत सरकार न सलाहकार समितियाँ बनाई है जिनमें ३ एक बिहार के लिए, एक आन्ध्र के लिए तथा एक राजस्थान के लिए है। बोयला खानों का कल्याण कमिश्नर ही अन्नक खानों का कल्याण कमिश्नर बना दिया गया है। निधि के १९६५-६६ के बजट में ३१ लाख रुपये के व्यय की व्यवस्था थी। निधि की आय का अनुमान ३० लाख रुपये था। कल्याण कार्यों से सम्बन्धित श्रमिकों को निम्नलिखित सुविधायें उपलब्ध है। चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाओं के अन्तर्गत १०० पलंगों वाला एक केन्द्रीय हस्पताल कर्मा (बिहार) में है। १५ पलंगों वाला एक हस्पताल टीसरी (बिहार) में तथा १४ पलंगों वाला एक हस्पताल कालीषेडू (आन्ध्र) में है। गयापुर (राजस्थान) में ३० पलंगों वाला एक हस्पताल तथा केन्द्रीय हस्पताल कर्मा (बिहार) के साथ ५० पलंगों वाला एक टी० बी० हस्पताल भी बन चुके हैं। अन्नक खानों के श्रमिकों के लिये नैलोर के टी० बी० हस्पताल तथा राँची के टी० बी० सेनिटोरियम में भी पलंग सुरक्षित किये गये हैं। अन्नक खान के जो श्रमिक-क्षय रोग से पीड़ित हैं तथा इलाज करा रहे हैं उनके आश्रितों के लिए ५० रु० प्रति माह का निर्वाह भत्ता प्रदान किया जाता है। इनके अतिरिक्त ११ अचल-चिकित्सालय हैं— (३ आन्ध्र में, ५ बिहार में तथा ५ राजस्थान में), ७ चल-चिकित्सालय हैं (१ आन्ध्र में, ३ बिहार में तथा ३ राजस्थान में), १७ मातृत्व हित तथा शिशु-कल्याण केन्द्र हैं, (४ आन्ध्र में, ५ बिहार में तथा ८ राजस्थान में) तथा २१ आयुर्वेदिक चिकित्सालय हैं (२ आन्ध्र में, ७ बिहार में और १२ राजस्थान में)। प्रत्येक वर्ष अन्नक खानों में मलेरिया उन्मूलन कार्यवाहियाँ भी की जाती हैं। शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं के अन्तर्गत ८ अट्टाउद्देशीय संस्थाएँ निधि द्वारा बिहार में चलाई जा रही हैं। प्रत्येक में एक वयस्क शिक्षा केन्द्र तथा एक महिला कल्याण केन्द्र है। इनमें मनोरंजन की तथा शिक्षा की सुविधायें प्रदान की जाती हैं। सिलाई, कढ़ाई, दुनाई आदि कलाओं का भी प्रबन्ध है। २ महिला केन्द्र आन्ध्र में तथा ७ राजस्थान में चालू हैं। राजस्थान में २४ वयस्क शिक्षा केन्द्र हैं, ८ सामुदायिक केन्द्र हैं (१ आन्ध्र में, तथा ७ बिहार में), १४ प्रारम्भिक और प्राइमरी स्कूल हैं (६ आन्ध्र में ६ बिहार में तथा २ राजस्थान में), ५ मिडिल और हाई स्कूल

है (१ ग्राम्भ में, २ बिहार में, तथा २ राजस्थान में)। अन्नक खानों के श्रमिकों के बच्चों के लिये उच्च शिक्षा हेतु छात्र वृत्तियाँ भी प्रदान की जाती हैं। ग्राम्भ में स्कूल के बच्चों को किताबें, दूध, दोपहर का खाना, स्लेटें, कपड़े, बस्ते आदि भी मुफ्त प्रदान किये जाते हैं। मनोरंजन सुविधाओं के अन्तर्गत अन्नक-खान श्रमिकों के लिए ४ चलते-फिरते सिनेमा हैं (३ बिहार में तथा १ राजस्थान में)। यह विभिन्न अन्नक खानों में मुफ्त सिनेमा दिखाते हैं। खानों में मनोरंजन क्लब तथा रेडियो भी हैं। उपभोग की वस्तुओं के लिए एक चल दुकान भी है जिसमें सस्ते दामों पर वस्तुएँ मिल जाती हैं। अहातों में साम-सब्जी उगाने के लिये बीज भी बाँटे जाते हैं। पीने के पानी की व्यवस्था के लिए निधि द्वारा ५५ कुएँ बिहार में तथा ५ ग्राम्भ में बनाये गये हैं और २ कुएँ बिहार में बन रहे हैं। अन्नक खान गालिकों को अनुमोदित योजना के आधार पर कुओं का निर्माण करने पर उपदान (लगभग का ७५ प्रतिशत) दिया जाता है। इसके अन्तर्गत ३ कुएँ बिहार में तथा ५ ग्राम्भ में बनाये गये हैं। उन क्षेत्रों में जहाँ पानी का अभाव है वहाँ दूधों द्वारा पानी पहुँचाया जाता है। दुपंटना से श्रमिक की मृत्यु पर उसकी विधवा एवं बच्चों को वित्तीय सहायता उसी प्रकार दी जाती है जैसे कोयला खानों के श्रमिकों को दी जाती है।

### कोलार की सोने की खानों में और अन्य खानों में कल्याण कार्य

मैसूर ने कोलार की सोना खानों में कई वर्षों से कल्याण-कार्य एक संगठित स्तर पर हो रहा है। इसके अन्तर्गत नि शुल्क व्यापक स्वास्थ्य सेवाएँ, मुफ्त मातृत्व-हित गृह, अनाज, शिक्षा व मनोरंजन की सुविधायें आदि की व्यवस्था है, जिनके लिये उपदान भी प्रदान किया जाता है। सब सुविधायों से युक्त एक हस्पताल, १ चिकित्सालय ; ५ प्राइमरी व मिडिल स्कूल, एक हाई स्कूल, २० मनोरंजन के क्लब जिनमें रेडियो, वाचनालय व पुस्तकालय आदि हैं, तीन कॉन्टीन, चार मातृत्व-हित गृह, तीन शिशु-गृह तथा ४ सहकारी भण्डारों की व्यवस्था है। कल्याण कार्यों को संगठित करने के लिए केन्द्रीय कल्याण समिति भी बना दी गई है। हत्ती सोना खानों में सब सुविधायों से युक्त एक हस्पताल, एक कॉन्टीन, एक अनाज भण्डार, एक सहकारी भण्डार तथा सात सज्जियों के लिये एक दुकान की व्यवस्था की गई है। शिशु-गृह, मनोरंजन की सुविधायें, कमरे के भीतर व मैदान के खेल, मुफ्त सिनेमा आदि की सुविधायें भी हैं। मैगनीज की ७६ खानों में श्रम द्यूरो द्वारा १९५७ में एक जाँच की गई थी। इससे पता चलता है कि चिकित्सा की सुविधायें तो सभी मैगनीज खानों में प्रदान की जा रही हैं, परन्तु मनोरंजन, शिक्षा व यातायात की सुविधायें केवल कुछ खानों में ही पाई जाती हैं। अधिकतर खानों में विद्युत् स्थल भी पाये जाते हैं। सरकार ने अब कोयला और अन्नक खानों की भाँति एक मैगनीज श्रमिक कल्याण निधि स्थापित करने में लिये विधान बनाने का निर्णय कर लिया है। परन्तु अभी इस विधान को उस समय तक के

लिये स्थगित कर दिया है जब तक कि भेगनीज का गाढ़ात बढ नही जाना और उसके मूल्यों में स्थिरता नही आ जाती। कच्चे लोहे की ३६ खानों में भी एक जांच की गई थी। इससे पता चलता है कि केवल ४ खानों में हस्पताल दो विक्तिसालय हैं। ११ खानों में मनोरजन की सुविधायें, १० में शिक्षा की सुविधायें, ५ में कैंटीन, ११ में शिशुगृह तथा २३ में विश्राम स्थल पाये जाते हैं। ठेके के श्रमिकों के लिये कल्याण सुविधायें बहुत कम हैं।

१९५६ में एक बार्थडल ने कच्चे लोहे की खानों में श्रमिकों की असन्तोष-जनक दिशा की ओर सकेत किया था और उनके लिये भी एक कल्याण निधि स्थापित करने की सिफारिश की थी। खानों पर त्रिदलीय औद्योगिक समिति ने भी १९६१ में इस सिफारिश का अनुमोदन किया। परिणामस्वरूप १९६१ में कच्चा लोहा खान श्रम-कल्याण उपकर अधिनियम पारित किया गया (Iron Ore Mines Labour Welfare Cess Act of 1961)। इस अधिनियम के अन्तर्गत किसी भी खान में उत्पादित कच्चे लोहे पर एक उपकर लगाया गया है और इस उपकर की राशि से कच्चा लोहा खान उद्योग में लये हुए श्रमिकों के कल्याण के लिये धन व्यय किया जायेगा। उपकर की अधिकतम दर १० पैसे प्रति मैट्रिक टन निर्धारित की गई है। वर्तमान दर २५ पैसे प्रति मैट्रिक टन है। सन् १९६५-६६ में निधि की आय और व्यय का अनुमान क्रमशः ५८ लाख रुपये और २०.०६ लाख रुपये था। अधिनियम में सनाहकार समितियों, निरीक्षकों, कल्याण प्रशामकों तथा अन्य अधिकारियों की नियुक्ति की भी व्यवस्था है।

१९५६ के खान शिशुगृह नियमों के अनुसार जो शिशुगृह बनाये गये हैं, उनकी सख्या १९६६ में कोयले की खानों में ४४० और अन्य खानों में ३५३ थी। खानों में १९५५ के खान नियमों के अन्तर्गत पीने के पानी का प्रबन्ध, प्रारम्भिक शिक्षा सहायता, शौचालय, विश्राम गृह, आदि की व्यवस्था भी की गई है। दडी बडी खानों में कैंटीन भी खोली गई हैं और कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति भी की गई है। सन् १९५६ की खनिक बूट समिति (Miners' Boot Committee) सिफारिशों के फलस्वरूप, एक खान श्रमिक को प्रतिवर्ष दो जोड़े जूते प्रदान किये जाते हैं।

मालिकों द्वारा किए गए कल्याण कार्यों का आलोचनात्मक मूल्यांकन

यह देखा गया है कि अब तक मालिकों द्वारा किये गए कल्याण कार्य अतमने मन से तथा ग्रहसान की भावना से किये गये हैं। उनके पीछे सेवा की सच्ची भावना का अभाव ही रहा है और जो कुछ भी कल्याण-कार्य उन्होंने किये हैं वे अर्हति से किये गये हैं। मालिकों द्वारा किये गये कल्याण-कार्यों को अधिकांश श्रमिक सन्देह की दृष्टि से देखते हैं। यह सचा की गई है कि यदि श्रमिक सचेत नही रहेंगे तो जो भी कल्याण-कार्य हो रहा है उसके बदले उनकी मजदूरी कुछ अथ तक कम हो जायगी। श्रमिक यह भी अनुभव करते हैं कि मालिक अधिकतर

कल्याण कार्यों का उपयोग श्रमिक संघों के प्रभाव को कम करने के लिये तथा श्रमिकों को उनसे दूर रखने के लिये करते हैं तथा ऐसे श्रमिकों के विरुद्ध जो सघो के सदस्य होते हैं, भेदभाव की नीति बरतते हैं। जो कल्याण-कार्य ऐसी बदले की भावना से किये जाते हैं उनके अन्ततः अवश्य ही बुरे परिणाम निकलते हैं। श्रम अनुसन्धान समिति ने डॉ० बी० आर० सेठ के इस सम्बन्ध में विचार उद्धृत किये हैं। उनके शब्दों में, 'भारत में उद्योगपतियों की एक बड़ी सख्या अब भी कल्याण-कार्यों को एक बुद्धिमत्तापूर्ण निवेश (Wise Investment) न समझकर निरर्थक दायित्व (Barren-Liability) समझती है।' बी० शिवाराव ने भी ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस के एक प्रतिनिधि मण्डल के विचार उद्धृत किये गये हैं, जो १९२७ में भारत आया था, कि "जो कल्याण कार्य इस समय भारत में चल रहा है वह केवल एक भ्रम तथा जाल (Delusion and a Snare) है तथा कल्याण योजनाओं में श्रम सघो के निर्माण को प्रसन्न कर दिया है।" श्रम अनुसन्धान समिति ने भी यह कहा है कि मालिकों की एक बड़ी सख्या कल्याण कार्य की ओर उदासीन व अनुत्सुक दृष्टिकोण रखती है और मालिक यह तर्क रखते हैं कि विश्राम स्थलों की व्यवस्था इसलिये नहीं है, क्योंकि कारखाने का सम्पूर्ण क्षेत्र ही श्रमिकों का है; शौचालयों का प्रबन्ध इस कारण नहीं किया गया है क्योंकि श्रमिक जंगल में शौच जाना अधिक गसन्द करते हैं और क्योंकि कैन्टीनो व खेलों की सुविधाओं का श्रमिक उपयोग नहीं करते इसलिए इनकी कोई आवश्यकता नहीं है। इसलिये समिति ने यह विचार अपना किया है कि, "यह स्पष्ट है कि जब तक कल्याण कार्यों के बारे में मालिकों के निश्चित उत्तरदायित्वों को कानून द्वारा स्पष्ट नहीं किया जायगा, तब तक इस प्रकार के मालिक उस मार्ग का अनुसरण नहीं करेंगे जिन पर उनके प्रगतिशील और दूरदर्शी भाई चल रहे हैं।" किन्तु यह भी उल्लेखनीय है कि कुछ जागरूक मालिकों ने कुछ बहुत अच्छे कल्याण कार्यों की व्यवस्था भी की है। इसलिये इस शका का प्रमाणित होना या न होना विशिष्ट मालिकों व परिस्थितियों पर निर्भर करता है। अनेक मालिकों ने यह स्वीकार कर लिया है कि कल्याण कार्य स्वयं उनके ही लाभ के लिये हैं। यदि कुछ मालिकों को कल्याण कार्य लाभदायक प्रतीत होता है तो यह कोई कारण नहीं है कि श्रमिक, कल्याण कार्यों के भागू होने पर, शका प्रकट करे अथवा आपत्ति करें, विशेषकर जबकि यह योजना दोनों पक्षों के लिये लाभप्रद है। यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि कल्याण कार्यों के प्रशासन में समस्त अधिकार मालिकों के ही हाथ में नहीं होने चाहियें अपितु कर्मचारियों का भी पर्याप्त रूप में प्रतिनिधित्व होना चाहिये।

समाज सेवा संस्थाओं द्वारा कल्याण कार्य

अनेक समाज सेवा संस्थाएँ भी कल्याण कार्य के क्षेत्र में उपयोगी कार्य कर रही हैं। वे मालिकों और श्रमिकों दोनों की इस क्षेत्र में सहायता करती हैं

1. Labour Investigation Committee Report. Page 349.

2. B. Shiva Rao : The Industrial Worker in India, Page 236.

और स्वयं भी स्वतन्त्र रूप से कार्य करती हैं। ऐसी संस्थाओं के उदाहरण निम्न-लिखित हैं — बम्बई समाज सेवा लीग जो “सरवेन्ट्स ऑफ इण्डिया सोसाइटी” (Servants of India Society) द्वारा प्रारम्भ की गई थी, तथा मद्रास व बंगाल की अन्य इसी प्रकार की और लीगें, सेवासदन समितियाँ, बम्बई प्रेसीडेन्सी महिला परिषद्, मातृत्व हित व बाल कल्याण परिषद्, ‘वाई० एम० सी० ए०’, दलित वर्ग सघ, मिशन समिति तथा अन्य कई प्रचारक समितियाँ, आदि। सन् १९१८ में बम्बई समाज सेवा लीग दो जागरूक मिल मालिकों को इस बात के लिये प्रेरित करने में सफल हो गई थी कि मिल के कर्मचारियों के लाभार्थ जो दो वर्गधारी संस्थान चालू थे उनका प्रबन्ध और संगठन इस लीग को ही सौंप दिया जाये। इस बम्बई समाज सेवा लीग ने, जिससे स्वर्गीय एन० एम० जोशी का सम्बन्ध था, कई कार्यों को चलाया। उदाहरणार्थ—रात्रि पाठशालाओं द्वारा जनता में शिक्षा का प्रचार, अनेक पुस्तकालय तथा मैजिक लाइटों की सहायता से व्याख्यान, लड़कों के लिये स्कार्टिंग जन स्वास्थ्य की वृद्धि, श्रम-वर्ग के लिये खेल तथा मनोरंजन, श्रमिकों व दुर्घटनाओं के समय क्षतिपूर्ति दिलाना, सहकारी आन्दोलन को विस्तृत करना, आदि। बम्बई व पूना की सेवासदन समितियों ने महिलाओं व बालकों के लिये सामाजिक शैक्षिक तथा चिकित्सा सम्बन्धी कार्य बिये हैं। साथ ही समाज सेवकों को प्रशिक्षण भी दिया गया है। बंगाल के ‘महिला संस्थान’ (Women's Institute) ने गाँवों में जाकर शिक्षा तथा जन-स्वास्थ्य के कार्य का चलाने के लिये ‘महिला समितियाँ’ स्थापित की हैं। इन सभी संस्थाओं के कल्याण कार्यों का वास्तविक महत्व इस बात में है कि इनसे कार्य करने तथा रहने की परिस्थितियों के उच्च स्तर स्थापित हो जाते हैं, जो प्रचलित होन के पश्चात् अन्त में कानून द्वारा निर्धारित न्यूनतम स्तर को भी ऊँचा उठाने में सहायक होते हैं।

### नगरपालिकाओं द्वारा श्रम-कल्याण कार्य

कुछ नगरपालिकाओं द्वारा कर्मचारियों के कल्याण हेतु विशेष कदम उठाये गये हैं। कानपुर, मद्रास तथा कलकत्ता निगम तथा अजमेर नगरपालिका सहकारी साज समितियाँ चलाती हैं। बम्बई निगम ने एक विशेष कल्याण विभाग के निरीक्षण में कल्याण कार्यों का एक आस सा फैला रखा है। उसके अन्तर्गत १५ कल्याण केन्द्र हैं जो साधारणतः मिल कर्मचारियों के ‘चातों’ में स्थित हैं। इनमें कर्मचारियों के लिये कमरे के भीतर एवं मैदान के खेल, शिक्षा सुविधायें, चलचित्र प्रदर्शन आदि की व्यवस्था है। एक नर्सरी पाठशाला तथा एक मातृत्व-हित केन्द्र भी चलाये जा रहे हैं। प्रत्येक क्षेत्र में सहकारी समितियाँ स्थापित कर दी गई हैं। मद्रास निगम श्रम श्रमों में वयस्क शिक्षा के लिए अनेक रात्रि पाठशालायें चलाता है। श्रमिकों के बालकों के लिए एक शिशुगृह भी है और निगम की कार्यशाला में एक कैंटीन भी बालू है। शिशुगृहों का प्रबन्ध योग्य नर्स तथा

दो महिला सेविकाओं के हाथों में है। बालकों के लिये खेल के मैदान, पालनों व खिलानों, स्नानगृहों आदि का भी प्रबन्ध है। बच्चों को विना मूल्य भोजन व दूध दिया जाता है तथा एक नर्सरी कक्षा का भी प्रबन्ध है। निगम की पाठशालाओं में पढ़ने वाले निधन बालकों को दोपहर का भोजन मुफ्त दिया जाता है। कलकत्ता निगम भी रात्रि पाठशालाये चलाता है। अभी हाल ही में दिल्ली में वयस्क शिक्षा की सुविधायें प्रारम्भ की गई हैं। लगभग सारी नगरपालिकाओं और निगमों में प्रॉविडेंट फण्ड योजना लागू है। कानपुर, अजमेर, नागपुर, मद्रास, कलकत्ता, लखनऊ तथा अहमदाबाद नगरपालिकाओं और निगमों में साधारणतः उन व्यक्तियों के लिये जो प्रॉविडेंट फण्ड योजना के सबस्य होने की बातें पूरी नहीं करते, अवकाश प्राप्ति धन देने की व्यवस्था भी है।

### श्रमिक सघों द्वारा श्रम-कल्याण कार्य

श्रमिक सघों द्वारा किये गये कल्याण कार्यों को देखते हुए स्पष्ट बात हो जाता है कि श्रमिक सघों के कार्य व खर्च के सीमित होने के कारण उनके कल्याण कार्यों में अनेक रुकावटें पड़ती हैं। यह समझा जाता है कि श्रमिक सघ केवल मालिकों से लाभ लेने के साधन मात्र हैं तथा परस्पर सहायता से हो सकने वाले लाभप्रद कार्यों को उपेक्षित कर सकते हैं। अहमदाबाद सूती कपड़ा मिल मजदूर परिषद्, कानपुर की मजदूर सभा तथा इन्दौर की मिल मजदूर यूनियन जैसे केवल कुछ ही श्रमिक सघों ने श्रम-कल्याण कार्यों के लिये कदम उठाये हैं।

अहमदाबाद की सूती कपड़ा मिल मजदूर परिषद् जिसे “मजूर महाजन” कहते हैं, कल्याण कार्यों पर अपनी आय का ६० प्रतिशत से ७० प्रतिशत तक व्यय करती है। यह राशि लगभग चालीस हजार रुपये तक होती है। इस कल्याण कार्य के अन्तर्गत तीन दिनों की तथा तीन रात्रि की पाठशालाये, श्रमिक वर्ग की लड़कियों के लिये एक आवास युक्त बोर्डिंग हाऊस, लड़कों के लिये दो अध्ययन कक्ष, ६६ वाचनालय व पुस्तकालय, २७ शारीरिक शिक्षा व समाज केन्द्र, १४ व्यायामशालाये आदि बने हुये हैं। छात्रवृत्तियाँ भी प्रदान की जाती हैं तथा वर्जों के काम में व्यावसायिक प्रशिक्षण देने की भी योजना है। इस उद्देश्य के लिये लगभग २५ विशेष निरीक्षकों तथा कुछ महिला कर्मचारियों की नियुक्ति की गई है। ये निरीक्षक प्रतिदिन श्रमिकों के सम्पर्क में आते हैं तथा उनके रहने के क्षेत्रों में जाकर उनकी कठिनाइयों को सुलझाने में सहायता करते हैं और श्रमिकों के घनत्व, शक्ति और सामाजिक स्तर को ऊपर उठाने के हेतु उनके जीवन के बहुउद्देशीय पहलुओं पर ध्यान देते हैं। १९५५ से बाल केन्द्र भी संगठित किये गये हैं जिनकी संख्या ३५ है। यह परिषद् विभिन्न बस्तियों में पाँच चिकित्सालय चलाती है जिनमें एक एन्जोपैथिक, एक होम्योपैथिक व तीन घायुर्वेदिक हैं। साथ ही एक मातृत्वहित-गृह भी है। परिषद् द्वारा एक कर्मचारी सहकारी बैंक भी चालू किया गया है। इस बैंक से ३७ आवास समितियाँ और ३१ साल समितियाँ सम्बद्ध (Affiliated)

हैं। अपने सदस्यों को परिपक्व कानूनी सहायता भी देती है तथा उनकी ओर से विवादों का मालिकों से फंसला कराने के लिये कार्य करती है। मधवादि तथा नागरिकता में श्रमिकों को प्रशिक्षण देने की भी व्यवस्था करती है। "मजूर सदेश" नाम की सप्ताह में दो बार एक पत्रिका भी छापती है।

कानपुर की "मजदूर सभा" एक वाचनालय, एक पुस्तकालय तथा एक चिकित्सालय श्रमिकों के लिये चलाती है। कुछ रेलवे कर्मचारी सघों ने सहकारी समितियाँ तथा अनेक प्रकार की निधियाँ विशेष लाभों के लिये स्थापित की हैं, उदाहरणार्थ—कानूनी सहायता, मृत्यु तथा अवकाश के समय सहायता, बेरोजगारी व बीमारी लाभ तथा जीवन बीमा आदि। उत्तर-प्रदेश में भारतीय श्रम संगम ने लगभग ४८ केन्द्र खोले हैं जिनमें अनेक प्रकार के कल्याण कार्य चल रहे हैं। यह भी मालूम हुआ है कि भारतीय राष्ट्रीय श्रमिक सघ कांग्रेस की असम शाखा ने एक समाज कल्याण संस्थान सरकारी सहायता से प्रारम्भ किया है जहाँ प्रत्येक चाय यागान के कुछ श्रमिकों को सामाजिक व कल्याण कार्यों में प्रशिक्षित करते की व्यवस्था है। इन्दौर के मिल मजदूर श्रम सघ ने एक श्रम-कल्याण केंद्र खोला है जो तीन विभागों में कार्य कर रहा है—बाल मन्दिर, वन्या मन्दिर तथा महिला मन्दिर। बाल मन्दिर में चार वर्ष से लेकर १० वर्ष की आयु तक के बालकों को लिखना, पढ़ना, गिनती आदि सिखाया जाता है तथा खेलों और शारीरिक शिक्षा पर भी ध्यान दिया जाता है। बालकों के लिये खेल का मैदान भी है। नृत्य, संगीत तथा सामाजिक उत्सव भी आयोजित किये जाते हैं। ६ या मन्दिर में श्रमिक वर्ग के परिवारों की ऐसी लड़कियों को, जिनकी आयु १० से १६ वर्ष तक की होती है, प्रारम्भिक शिक्षा दी जाती है तथा सिलाई, बुनाई, कढ़ाई आदि कार्य सिखाये जाते हैं। स्वास्थ्य विज्ञान व बच्चों की देखभाल का प्रशिक्षण भी दिया जाता है। महिला मन्दिर में भी इसी प्रकार की शिक्षा महिला श्रमिकों को दी जाती है। इनके अतिरिक्त सघ एक पुस्तकालय, एक वाचनालय तथा रात्रि कक्षाएँ भी चलाता है और मजदूर क्लबों में कमरे के भीतर एक मैदान के तेलों की भी व्यवस्था की गई है।

किन्तु साधारणतः श्रमिक-सघों ने कल्याण कार्यों में अधिक रुचि नहीं ली है। इन कार्यों में सबसे बड़ी बाधा यह है कि श्रम सघों के पास धन और योग्य नेताओं का अभाव है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि यदि श्रमिक सघ कल्याण कार्यों को अपनाय तो वे अपनी स्थिति को विशेष रूप से दृढ़ कर सकेंगे।

## कल्याण कार्यों के कुछ विशेष पहलू

### कैंटीने (Canteens)

अब हम अधिक विज्ञिष्ट रूप से अनेक छोटे-छोटे शीर्षकों के अन्तर्गत, श्रम-कल्याण के कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं का संक्षेप में उल्लेख करेंगे। सबसे पहले यहाँ हम कैंटीनों की व्यवस्था को लेते हैं। हमारे संसार में अब इस बात को मान लिया



गया है कि हर औद्योगिक संस्था का कैंटीन एक आवश्यक अंग है। ये श्रमिकों के स्वास्थ्य, कामक्षमता तथा उनके हित की दृष्टि से अत्यधिक लाभदायक होती है। एक औद्योगिक कैंटीन के उद्देश्य हैं—श्रमिकों को अपूर्ण व असंतुलित आहार के स्थान पर सन्तुलित आहार उपलब्ध करना, सस्ता तथा स्वच्छ भोजन प्रदान करना और काम करने के स्थान के निकट ही विश्राम करने का अवसर देना, फैंडरी में कई घण्टे काम करने के पश्चात् उनके काम के स्थान से आगे-जाने की कठिनाइयों को दूर करना और इस प्रकार उनके समय की बचत करना, भोजन एवं खाद्य सामग्री प्राप्त करने में जो कठिनाइयाँ होती हैं उनको दूर करना, आदि। इसके अतिरिक्त कैंटीन द्वारा एक ऐसा मिलन स्थान प्राप्त हो जाता है जिसमें कारखाने के हर विभाग के श्रमिक परस्पर मिल सकते हैं, तथा जहाँ वे न केवल खाना खाते हैं वरन् बातचीत भी कर सकते हैं और विश्राम करके अपनी यकान दूर कर सकते हैं। इस प्रकार कैंटीन का श्रमिकों के भ्रम-विश्वास तथा हौसले पर अधिक प्रभाव पड़ता है। “कैंटीनों की स्थापना की ओर ध्यान देना राज्य का विशेष कार्य माना जाना चाहिए और कैंटीन का चलाना मालिकों द्वारा एक राष्ट्रीय निवेप समझना चाहिये।”

योरप और अमरीका के देशों के श्रमिकों में कैंटीन अत्यधिक लोकप्रिय है तथा ये पोषण व आहार विद्या पर प्रयोग करने वाली प्रयोगशालायें मानी जाती हैं। ये औद्योगिक कल्याण के एक साधन के रूप में निरन्तर प्रगति कर रही हैं। ब्रिटेन में सन् १९३७ के फैंडरी अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों को भोजनालय के लिये स्थान देना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त वहाँ फैंडरी निरीक्षकों को, अभी हाल ही में, विशेष कारखानों में उचित तथा अच्छी कैंटीने बनवाने की आज्ञा देने के अधिकार दिये गये हैं। किन्तु भारत में श्रमिकों तथा मालिकों ने कैंटीनों द्वारा की गई मूल्यवान् सेवाओं को नहीं पहचाना है। अधिकांश स्थानों में कैंटीनें चालू नहीं की गई हैं तथा जहाँ हैं भी वे अधिकतर ठेकेदारों द्वारा चलाई जाती हैं, जो निजी चाय की दुकानों के समान भी अच्छी नहीं होती। ऐसी कैंटीनों में न तो सस्ता और अच्छा भोजन ही मिलता है और न ही उनका वातावरण स्वच्छ, स्वस्थ, तथा आकर्षक होता है। ठेकेदार श्रमिकों के हित की अपेक्षा अपने लाभ की ओर अधिक ध्यान देते हैं। परिणामस्वरूप दोपहर के भोजन को श्रमिक अपने साथ लाना अधिक उचित समझते हैं तथा कैंटीनों श्रमिकों से लोकप्रिय नहीं हो पाई है। अधिकांश श्रमिक इस बात से भी अनभिज्ञ हैं कि उचित तथा पोषक आहार का उनके स्वास्थ्य पर क्या लाभप्रद प्रभाव पड़ता है। इसलिये औद्योगिक संस्थानों में अच्छी कैंटीनें खोली जानी अत्यन्त आवश्यक है।

एक कैंटीन को सफलतापूर्वक चलाने के लिये कुछ विशेष बातें होनी आवश्यक हैं। कैंटीन खुली, साफ तथा स्वच्छ होनी चाहिये और फैंडरी के

अन्दर होनी चाहिये। उसमें मित्रता का वातावरण पैदा करने के लिये पूरा प्रयत्न होना चाहिए, जिससे श्रमिक वास्तव में शान्ति व विश्राम का अनुभव कर सके। कैंन्टीन को लाभ के आधार पर नहीं चलाना चाहिये तथा वहाँ बनने वाली वस्तुयें अच्छे प्रकार की होनी चाहिये। मालिकों को उसके लिये प्रापिक सहायता देनी चाहिये जिससे कैंन्टीन सस्ते मूल्य पर वस्तुयें बेच सकें। कारखाने के प्रबन्धकर्त्ता भवन, मेज-कुर्सियाँ तथा चीनी के बर्तन आदि भी बिना मूल्य के दे सकते हैं। कैंन्टीन मैनेजर तथा अन्य कर्मचारियों का वेतन कारखाने के सामान्य वेतन दिल में सम्मिलित किया जा सकता है। यह उल्लेखनीय है कि कुछ मालिकों ने, जैसे—टाटा लोहा और इस्पात कम्पनी, देहली कपड़ा मिल, बम्बई में तीवर ब्रदर्स के तथा 'भारतीय चाय बाजार विस्तार बोर्ड' ने अपने कर्मचारियों के लिये बहुत अच्छी कैंन्टीनों की व्यवस्था की है। अनुभव द्वारा यह सिद्ध हो चुका है कि जो कैंन्टीने केवल लाभ अर्जित करने के लिये नहीं अपितु उचित मूल्यों पर स्वास्थ्यकर भोजन देने के लिये बनाई जाती हैं, श्रमिक उन अच्छी कैंन्टीनों के उपयोग करने के विरोध में नहीं होते। इसलिए मालिकों की यह आपत्ति उचित नहीं है कि श्रमिकों ने कैंन्टीन प्रयोग करने की प्रवृत्ति अभी विकसित नहीं हो पाई है तथा वे अपने अपने घरों से भोजन साथ लाना अधिक पसन्द करते हैं। यह भी उल्लेखनीय है कि भारत सरकार ने औद्योगिक कैंन्टीनों के महत्व को पूर्णतः स्वीकार कर लिया है। १९४८ के कारखाना अधिनियम तथा १९५२ के खाना अधिनियम के अनुसार राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे तमाम ऐसे कारखानों और खानों में जहाँ २५० या इससे अधिक श्रमिक काम कर रहे हों, कैंन्टीने स्थापित करने के नियम बना सकती हैं। इन नियमों में निम्न बातें होनी चाहिये—कैंन्टीने स्थापित करने की तिथि, निर्माण स्थान, मेज कुर्सी तथा सामान का स्तर आदि, गौर्जन व उसके मूल्य, प्रबन्धकर्त्ता समिति का संविधान तथा इस समिति में श्रमिकों का प्रतिनिधित्व, आदि। राज्य सरकारों ने इस सम्बन्ध में नियम बना दिये हैं तथा उन तमाम कारखानों और खानों में जिनमें २५० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हों, कैंन्टीनों की स्थापना अनिवार्य कर दी गई है। १९५१ के बागान श्रम अधिनियम के अन्तर्गत भी मालिकों को उन सभी बागान में जहाँ १५० या उससे अधिक श्रमिक कार्य करें हों, कैंन्टीने स्थापित करना अनिवार्य है।

### शिशुगृह (Creches)

यहाँ तक शिशुगृहों का प्रश्न है भारत सरकार ने कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को कुछ नियम बनाने के अधिकार दिये हैं। राज्य सरकारें यह नियम बना सकती हैं कि ऐसे तमाम कारखानों में जहाँ ५० या इससे अधिक महिलाएँ काम करती हैं उनके ६ वर्ष से कम के बालकों के लिये एक अलग उचित कमरा सुरक्षित कर देना चाहिये। ऐसे कमरों के स्तर के लिये और वच्चों

की देखरेख के लिये भी नियम बनाये जा सकते हैं। अधिकांश राज्यों ने इस अधिकार के अन्तर्गत नियम बनाये भी हैं। उत्तर प्रदेश में मातृत्व-हित-लाभ अधिनियम के अन्तर्गत उन तमाम कारखानों में जिनमें ५० या इससे अधिक महिला श्रमिक कार्य करती हैं एक शिशुगृह खोलना आवश्यक है। इसी प्रकार के उद्देश्य १९५२ के खान अधिनियम तथा १९५१ के बागान श्रम अधिनियम में भी है। परन्तु जैसा कि श्रम अनुसंधान समिति ने भी कहा था, केवल कुछ कारखानों को छोड़कर अधिकांश में शिशुगृह उचित प्रकार से स्थापित नहीं किये गये हैं। साधारणतः शिशुगृह कारखानों के उपेक्षित स्थानों पर होते हैं तथा कार्य करने के स्थान से भी दूर होते हैं। उनमें बालकों को बहलाने के लिये खिलौने तब नहीं होते तथा बच्चों की देख-रेख के लिये भी कोई व्यक्ति नहीं होता। यदि कोई आया या नर्स होती भी है तो वह बालकों की आवश्यकता की और पूर्ण रूप से ध्यान नहीं देती है। साधारणतः इस कार्य के लिये नर्तों को कम वेतन मिलता है। जिन्हें अच्छे शिशुगृह कहा जा सकता है, वहाँ भी बच्चों की देख-रेख भली प्रकार नहीं होती। पालने बहुत कम होते हैं तथा बच्चे जमीन पर धूल में पड़े रहते हैं। अगर कोई अधिकारी या समिति निरीक्षण करती है तो ऊपरी दिखावट तो काफी कर दी जाती है परन्तु फिर भी स्थिति सन्तोषजनक नहीं दिखाई पड़ती। इस प्रकार जहाँ नियम लागू भी किये गये हैं वहाँ यह देखा गया है कि केवल नियम के शब्दों को निभाया गया है और उनके पीछे छिपी हुई मूल भावना की उपेक्षा की गई है। अनेक मालिक शिशुगृहों की स्थापना के उत्तरदायित्व से बचने के लिये यह कह देते हैं कि उनके कारखाने में ऐसी स्त्रियाँ काम में लगी हैं जो या तो अविवाहित हैं या विधवा हैं या माता बनने के योग्य आयु से अधिक आयु वाली हैं। इसलिये शिशुगृहों की कोई आवश्यकता नहीं है।

शिशुगृहों का महत्त्व बहुत अधिक है क्योंकि माताओं की कार्य-युक्तता निरसदेह इस बात पर निर्भर करती है कि उन्हें अपने बच्चों की ओर से चिन्ता न हो और यह विश्वास हो कि उनके बच्चे सुरक्षित हैं तथा उनकी उचित प्रकार से देखभाल हो रही है। जब शिशुगृह नहीं होते हैं तब स्त्रियाँ अपने पास काम के समय भी मशीनों के निकट अपने बच्चों को रखती हैं, यद्यपि इससे भी बुरी बात यह है कि उन्हें अफीम खिलाकर घर पर ही छोड़ देती हैं। किन्तु अब, जैसा कि कल्याण कार्यों के अन्तर्गत उल्लेख किया गया है, अधिकांश मिलों में तथा खानों में शिशुगृहों की व्यवस्था कर दी गई है। मयूरा मिल्स, बकिंघम एण्ड कर्नाटक मिल्स, देहली कपड़ा मिल आदि ऐसे कुछ स्थानों पर शिशुगृहों की अत्यन्त सन्तोषजनक व्यवस्था है। इन मिलों में बच्चों के लिये सब सुविधाओं से युक्त शिशुगृह हैं। बच्चों के लिये दूध का भी प्रबन्ध है। परन्तु बागान में शिशुगृहों की व्यवस्था नहीं है और कुछ स्थानों पर इनकी अत्यन्त असन्तोषजनक व्यवस्था है। कारखाना, बागान तथा खान अधिनियमों में शिशुगृहों की स्थापना के लिये कुछ निश्चित स्तर

बना दिये गये हैं। यह आशा की जाती है कि शिशुगृहों की उन्नति के लिये पर्याप्त पग उठाये जायेंगे।

### मनोरजन सुविधाएँ (Recreational Facilities)

मनोरजन की सुविधा जसा धर्म अनुसंधान समिति ने भी कहा है बहुत ही महत्वपूर्ण और उपयोगी होती है। अन्यानी श्रमिकों को शिक्षा व प्रशिक्षण देने में भी इनका काफी महत्व है। कारखानों और खानों में अधिक घण्टे काम करने से जो ऊब थकान और नारीरिक क्लेश उत्पन्न हो जाती है उनकी मनोरजन सुविधाय कम कर सकती हैं तथा श्रमिक के जीवन में प्रसन्नता और गतिमानता में सहायक सिद्ध होती है। साधारण औद्योगिक श्रमिक धूल और तथा गर्मी से परिपूर्ण वातावरण में कार्य करता है तथा ऐसे भाग भाड वाल श्रमच्छेद मकानों में रहता है जिन्हें काल कोठरी कहना अतिशयोक्ति न होगा। श्रमिक जो गांव से आते हैं अपने आप को नगरीय या औद्योगिक वातावरण के अनुकूल बनाने में कठिनाई अनुभव करते हैं। जिस स्थान पर वह कार्य करते हैं वहाँ उनके घरों से प्रायः दूर हाता हैं और वह अपने मित्रों व सम्बन्धियों आदि से महानो दूर रहते हैं। साधारण सामाजिक जीवन से वे इस प्रकार वंचित रहते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि अधिकतर श्रमिक कई दुर्गुणों के शिकार हो जाते हैं। जब तक श्रमिकों को इन दुर्गुणों से दूर नहीं रखा जायगा तथा उनके मनोरजन की व्यवस्था नहीं की जाएगी जिससे वे अपने खाली समय का अच्छे वातावरण में व्यतीत कर सकें तब तक इन लोगों के जीवन स्तर को ऊँचा करने में कोई भी व्यक्ति सफल नहीं हो सकती। मनोरजन तथा सांस्कृतिक कार्य धर्म की सुविधाएँ जैसे विभिन्न प्रकार के कमरे और मदान के खेल रडियो भ्रमण व्याख्यान संगीत सभा सिनेमा प्रदर्शनी वाचनालय पुस्तकालय नाटक भवकाण गृह आदि इस उद्देश्य की पूर्ति में सहायक हो सकते हैं। इनके दुर्गुणों का जस गराव ज़रा तथा विनयकर व्यवहार को जो धर्म क्षेत्रों में स्त्री व पुरुषों की समस्या में असमानता होने के कारण काफी पाई जाती है दूर करने में भी मनोरजन सुविधाय सहायक होती है। उद्योगों में अधिक यंत्रिकरण हो जाने से तथा कार्य के घटों में कमी हो जाने से श्रमिकों का समय अब पहले की अपेक्षा अधिक खाली रहता है। यह बात महत्वपूर्ण है कि इस खाली समय का किस प्रकार उपयोग किया जाता है। यह कहा जाता है कि किसी भी देश की सम्यक्ता तथा कार्य क्षमता का कसौटा यही है कि उस देश में श्रमिकों का उपयोग किस प्रकार किया जाता है। नए दिन की समाप्ति पर तथा दोपहर के विश्राम के घट आदि में जो खाली समय रहता है उसमें मनोरजन सुविधाओं का व्यवस्था से श्रमिकों के स्वास्थ्य में उन्नति होगी तथा उनके ज्ञान में भी वृद्धि होगी तथा एक स्थायी और सतोषी श्रमिक वर्ग बन सकेगा इस भाँति मालिक मजदूर सम्बन्ध भी सहोदरपूर्ण होगा और उपादित में वृद्धि होगी।

१९५४ के अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने श्रमिकों के अवकाश के समय का उपयोग करने के हेतु कुछ सुविधाओं में वृद्धि करने के लिये एक सिफारिश की थी। उस सिफारिश में उल्लेख किया गया है कि "अपने अवकाश के समय में श्रमिकों को अपनी व्यक्तिगत रुचि के अनुसार शारीरिक, मानसिक तथा नैतिक शक्तियों का स्वतन्त्रतापूर्वक विकास करने का अवसर मिलता है। इस प्रकार का विकास सभ्यता की दृष्टि से महत्वपूर्ण है".....श्रमिकों के अवकाश के समय का सबसे अच्छा उपयोग यह हो सकता है कि श्रमिक के लिये उसकी रुचियों के अनुसार कुछ न कुछ साधनों की व्यवस्था की जाय। इस प्रकार श्रमिक पर उसके साधारण कार्य से जो भार पड़ता है उसमें भी कुछ कमी होगी और इतने उसकी उत्पादन क्षमता बढ़ जायेगी तथा उत्पादन अधिक होगा। इस प्रकार से यह सब साधन कार्य के आठ घण्टों में श्रमिक से अधिक से अधिक अच्छा कार्य लेने में सहायक हो सकते हैं।" यह विषय अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन के १९४७ के ३० वे अधिवेशन और १९५६ के ३६ वे अधिवेशन द्वारा फिर विचार के लिए रखा गया। १९५६ के अधिवेशन ने, सस्यानों में या उनके समीप श्रमिकों के लिए मनोरंजन की सुविधाओं की महत्ता पर बल दिया और इस बात की सिफारिश की कि इन सुविधाओं के प्रसारण में श्रमिकों का भी हाथ होना चाहिए, परन्तु उनके लिए यह बन्धन नहीं होना चाहिए कि ये इन सुविधाओं का आवश्यक रूप से लाभ उठाये। प्रारम्भिक व्यय और अनुरक्षण प्रभार (Maintenance Charges) तो मालिकों को वहन करना चाहिए और दिन-प्रतिदिन का व्यय सदस्यता शुल्क, सेल शुल्क आदि के रूप में श्रमिकों द्वारा उठाया जा सकता है।

भारत में राज्य द्वारा व्यवसाय मालिकों द्वारा मनोरंजन सुविधाओं पर बहुत कम ध्यान दिया गया है, यद्यपि, जैसा कि "मालिकों के कल्याण कार्य" के अन्तर्गत उल्लेख से स्पष्ट है, कई स्थानों पर अच्छे कार्य भी किये गये हैं। सरकार ने भी अनेक राज्यों के श्रम-कल्याण केन्द्रों में मनोरंजन सुविधाओं की व्यवस्था की है। कुछ मालिक शिक्षाप्रद करते हैं कि श्रमिकों में बलव लोकप्रिय नहीं है। इसका कारण यह है कि इन केन्द्रों में या तो अच्छा प्रबन्ध नहीं होता या इनमें टेनिस, विल्मर्स आदि जैसे आपुनिक खेलों की व्यवस्था होती है जिन्हें खेलना श्रमिकों की क्षमता के बाहर है। जहाँ कहीं भी उचित मनोरंजन की व्यवस्था है तथा प्रबन्ध ठीक है, वहाँ मनोरंजन सुविधायें श्रमिकों तथा उनके परिवारों में बहुत लोकप्रिय सिद्ध हुई हैं। श्रम अनुसंधान समिति के विचार में मनोरंजन सुविधाओं को मालिकों के एक ऐच्छिक कार्य के रूप में माना जाना चाहिये, क्योंकि उनके लिये कानून द्वारा कोई नियम बनाना कठिन है। मनोरंजन की व्यवस्था करने में अधिक लागत नहीं आती; लेकिन श्रमिकों की कार्य-शुश्रूषा तथा मनोवृत्ति पर इसके प्रभाव बहुत अच्छे पड़ते हैं।

### चिकित्सा सुविधाएँ (Medical Facilities)

चिकित्सा सुविधाओं और स्वच्छ वातावरण का जीवन में अत्यधिक महत्व

है। रॉयल श्रम आयोग ने इस बात पर जोर दिया था कि औद्योगिक मजदूरों के स्वास्थ्य का महत्व स्वयं उनके ही लिये नहीं है अपितु उगका सम्बन्ध साधारणतः औद्योगिक विकास व प्रगति से भी है। बीमारी तथा श्रमिकों की शारीरिक दुर्बलता अनेक बुराइयों का कारण बन जाती है। इन्हीं के कारण अनुपस्थिति होती है, नैतिकता गिर जाती है तथा समय की पाबन्दी नहीं हो पाती। परिणाम स्वरूप उत्पत्ति कम होती है, काम बिगड़ जाता है तथा मालिक मजदूरों के सम्बन्ध खराब हो जाते हैं। भारत में श्रमिकों के स्वास्थ्य पर कई बातों का बुरा प्रभाव पड़ता है जैसे—ग्रस्त्रस्व जलवायु में काम करना, कारखानों में ग्रस्वास्थावर दूषण, गर्म देशों के रोग और श्रमिकों की अज्ञानता व निर्धनता के कारण बीमारी, काम करने के अधिक घण्टे कम मजदूरी तथा उनकी प्रवासिता, जिसके कारण वे गाँवों से आते हैं तथा शहरों के जीवन को अपने स्वास्थ्य के लिये अनुकूल नहीं पाते, आदि। इसलिये श्रमिकों के लिये देश में चिकित्सा सुविधाओं की व्यवस्था करना एक महत्वपूर्ण कार्य है।

सार देश में चिकित्सा व्यवस्था की काफी कमी है और मालिकों द्वारा दी गई सुविधायें भी अपर्याप्त हैं। यहाँ यह भी प्रश्न उठता है कि चिकित्सा सुविधाओं के लिए व्यय के बहन करने का उत्तरदायित्व कहाँ तक मालिकों पर होना चाहिये। इस बात का मव मानते हैं कि यह कर्तव्य मालिकों का ही है कि वह अपने श्रमिकों के ऐसे शारीरिक बन्धों का जो प्रत्यक्ष रूप से औद्योगिक रोजगार के कारण उत्पन्न होते हैं निवारण करें। दूसरी ओर समाज का भी यह कर्तव्य है कि औद्योगिक रोजगार तथा इससे उत्पन्न हुई बुराइयों का उत्तरदायित्व कुछ अपने ऊपर भी ल और इस प्रकार समाज पर भी इस बात का भार होना चाहिये कि वह कुछ सीमा तक चिकित्सा सुविधाओं की लागत बहन करे। सरकार ने इस बात को माना है और अब कर्मचारी राज्य बीमा योजना लागू होने के पश्चात् चिकित्सा सहायता मालिकों का उत्तरदायित्व न रहेगा। परन्तु श्रम अनुसन्धान समिति ने कहा है कि चिकित्सा सुविधायें प्रदान करना मुख्यतः राज्य का उत्तरदायित्व होना पर भी इसमें मालिकों तथा श्रमिकों को स्वयं भी सहायता करनी चाहिये। कुछ ऐसी चिकित्सा सुविधायें भी हैं जो केवल मालिकों के उत्तरदायित्व में ही आती हैं विशेषकर दुर्घटनाओं अथवा आकस्मिक बीमारियों के समय प्राथमिक चिकित्सा सहायता की व्यवस्था, ऐम्बुलेंस की व्यवस्था औद्योगिक स्वच्छता के स्तर को बनाये रखना आदि मालिकों का ही कार्य है। भारत में कानून द्वारा तो मालिकों पर केवल इस बात का उत्तरदायित्व सौंपा गया है कि वह प्राथमिक चिकित्सा की सुविधाओं की व्यवस्था करें और इसके लिये फेक्टरी में कुछ सामान रखें। परन्तु यह देखा गया है कि ऐसे सामान की उचित व्यवस्था नहीं होती है और अगर सामान होता भी है तो आवश्यकता पड़ने पर उसका उपयोग नहीं किया जाता। अनेक स्थानों पर एक भी ऐसा व्यक्ति नहीं होता जिसको इस

सहायता दे सके। इस प्रकार कानून की ये धारायें उचित प्रकार से कार्य रूप में परिणत नहीं की गई हैं। किन्तु फिर भी जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है अनेक मालिकों ने श्रमिकों के लिये हस्पताल तथा चिकित्सालयों की व्यवस्था की है, यद्यपि उनमें से अधिकांश की दशा सन्तोषजनक नहीं है। स्वास्थ्य निरीक्षण तथा विकास समिति (भोर समिति) की सिफारिशों के परिणामस्वरूप देश में चिकित्सा व्यवस्था की उन्नति की ओर कुछ पग उठाये गये थे। कर्मचारी राज्य बीमा योजना में कारखाना श्रमिकों के लिये बीमारी में, रोजगार से उत्पन्न क्षति में तथा प्रसव के समय चिकित्सा सुविधाये दी गई हैं। इन सुविधाओं से भी श्रमिक के स्वास्थ्य में उन्नति होनी चाहिये। केन्द्रीय सरकार ने एक औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान सङ्गठन (Industrial Hygiene Organisation), एक केन्द्रीय थम सङ्घान (Central Labour Institute), तथा सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण का एक राष्ट्रीय म्यूजियम बम्बई में स्थापित किये हैं। इनके द्वारा अनेक सङ्कटग्रस्त उद्योगों में भ्रमण किया गया है। औद्योगिक कर्मचारियों को कल्याण, स्वास्थ्य तथा सुरक्षा कार्यों की शिक्षा देने के लिये १९६५ में तीन क्षेत्रीय थम सङ्घाये खोली गई हैं जिनमें से एक कामपुर में, एक बलकस्ता में तथा एक मद्रास में है। सन् १९६६ में, बम्बई में एक केन्द्रीय थम सङ्घा की स्थापना की गई है। अरुंधता सङ्घा में एक महत्वपूर्ण अनुष्ठान है—औद्योगिक सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा कल्याण केन्द्र। इस बात पर भी जोर दिया जा रहा है कि एक औद्योगिक चिकित्सा सेवा का ठोस आधार पर विकास किया जाये। कुछ राज्यों में फैक्टरियों के चिकित्सा निरीक्षकों की भी नियुक्तियाँ की गई हैं।

### नहाने धोने की सुविधाये (Washing and Bathing Facilities)

कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत यह आवश्यक कर दिया गया है कि उस प्रत्येक कारखाने में जहाँ ऐसा कोई काम हो रहा है जिससे श्रमिकों का किसी हानिप्रद या गन्दी वस्तु से सम्पर्क होता है वहाँ श्रमिकों को पर्याप्त मात्रा में धोने योग्य जल तथा उतके प्रयोग के लिये उचित स्थान एवं सुविधाये दी जानी चाहिये। लगभग सारे कारखाने धोने के लिये जल प्रदान करते हैं परन्तु साबुन, सोडा तथा तैलिये, जो कि आवश्यक है, नहीं दिये जाते। कई स्थानों पर गलों, बाल्टियों तथा चिलमचियों की सख्या पर्याप्त नहीं है। केवल कुछ ही स्थानों पर धोने की सुविधाये पूर्णरूप से सन्तोषजनक हैं। कारखाने के भीतर नहाने की व्यवस्था बहुत कम मालिकों ने प्रदान की है, यद्यपि ये सुविधाये अत्यन्त आवश्यक हैं क्योंकि, जैसा कि रॉबल थम आयोग का कथन है, कि जो श्रमिक ग्रीड-बाथ के क्षेत्रों में रहते हैं उनके आवासीय घर धोने यादि की सुविधाये अपर्याप्त है, अतः स्नान की सुविधाओं से उनको काफी आराम मिलेगा और स्वास्थ्य तथा कार्य-कुशलता में वृद्धि होगी। खानों में, जहाँ स्नान की सुविधाये अत्यन्त आवश्यक है, वहाँ केवल कुछ खानों के मालिकों ने ही खानों के ऊपर स्नानगृह (Pithead baths) को

व्यवस्था की है। कन्द्रीय सरकार ने कोयला खानों के लिये स्नानशुश्रूषा वा स्थापित करने के लिये १९५६ में नियम बनाये हैं (Coal Mines Pithead Bath Rules, 1959) और उनके स्तर भी निर्धारित कर दिये हैं। १९६६ में एसी कोयला खानों की संख्या, जहाँ स्नानशुश्रूषा की व्यवस्था थी, २८४ थी। इस सम्बन्ध में भूमिगत कोयला क्षेत्र में टाटा की खानों का विशेषकर उल्लेख नहीं किया जा सकता जहाँ पर ५२ थर्मिक एक साथ फुज्वारे से स्नान कर सकते हैं और पुरुषों तथा स्त्रियों के स्नानशुश्रूषा का अलग-अलग प्रबन्ध है। अन्य खानों में नहाने की सुविधायें अत्यन्त असंतोषजनक हैं, यद्यपि अब कोयला खान थर्मिक आवास तथा सामान्य कल्याण निधि अधिनियम के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में कुछ सुधार हो रहे हैं।

### शिक्षा की सुविधायें (Educational Facilities)

भारत जैसा अशिक्षित देश में थर्मिकों और उनके बच्चों के लिये शिक्षा सुविधायों की व्यवस्था करना एक महत्वपूर्ण समाज सेवा है। हमारा देश की अनेक कठिनाइयों का मूल कारण थर्मिकों में शिक्षा का अभाव है। शिक्षा की आवश्यकता और गह्राती औद्योगिक विकास के समय बहुत होती है, क्योंकि उद्योगों की स्थापना के समय कृषि व्यवसाय में उद्योगों में आने वाले थर्मिकों की संख्या बहुत होती है और उनका औद्योगिक तकनीक और कुशलता सीखनी पड़ती है। अगर सामान्य शिक्षा की नींव पक्की नहीं होगी तो प्रशिक्षण में व्यय अधिक होगा और कठिनाई भी अधिक होगी। भारत में इस समय विभिन्न प्रकार के कुशल थर्मिकों का अभाव है। यदि शिक्षा तथा प्रशिक्षण की ओर विशेष रूप से प्रयत्न किये जाएँ तब ही इस अभाव की पूर्ति हो सकती है। थर्मिकों की शिक्षा का उद्देश्य केवल निरक्षरता दूर करना तथा औद्योगिक कार्यकुशलता में योग्यता प्राप्त कराना ही नहीं है। शिक्षा का तात्पर्य केवल यह नहीं है कि मनुष्य को लिखना, पढ़ना, हिसाब लगाना आ जाय। इसका उद्देश्य जीवन की समस्त बातों को समझना है, जिनमें औद्योगिक, सामाजिक तथा व्यक्तिगत बातें भी होती हैं। सांस्कृतिक जीवन के विकास तथा रहन सहन के स्तर में उन्नति के साथ साथ थर्मिकों की विचार शक्ति का भी विकास होना चाहिये और उन्हें यह जानना चाहिये कि अपने सगठनों को किस प्रकार बनाया जाना है तथा अपनी समस्याओं, जैसे—काम करने के स्थानों पर कल्याण सुविधायों की व्यवस्था करना आदि पर किस प्रकार विचार तथा कार्य किया जा सकता है। थर्मिक अब अपने कल्याण-कार्यों के प्रबन्ध तथा उन्नति में अधिक सक्रिय भाग ले रहे हैं परन्तु कल्याण-कार्यों के कुशल प्रशासन के लिये शिक्षित व्यक्ति होने चाहिये। यह बात भी, कि थर्मिक किस सीमा तक कारखाने के प्रबन्ध में भाग ले सकते हैं, तथा कार्य और रहने की दशाओं में किस सीमा तक उन्नति कर सकते हैं इस बात पर निर्भर है कि शिक्षा द्वारा उनकी योग्यता का कितना विकास हुआ है। औद्योगिक शान्ति के लिये मासिक मजदूर समितियों की सफलता भी थर्मिकों की शिक्षा पर निर्भर है। थर्मिकों के बालकों को भी उचित



शिक्षा देना बहुत महत्वपूर्ण है, विशेषकर ऐसे देशों में जहाँ बात श्रमिकों की मर्यादा अब भी काफी है। रॉयल थम आयोग ने यह सिफारिश की थी कि औद्योगिक श्रमिकों की शिक्षा पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिये तथा कारखानों के स्कूलों में श्रमिकों के बालकों की शिक्षा के विकास के लिये प्रयत्न करने चाहिये। रॉयल थम आयोग के शब्दों में, "भारत में लगभग सभी औद्योगिक श्रमिक प्रशिक्षित हैं। यह ऐसी बात है जो किसी अन्य महत्वपूर्ण औद्योगिक देश में नहीं पाई जाती। इस अयोग्यता के जो परिणाम होते हैं, उनका वर्णन नहीं किया जा सकता। निरक्षरता का परिणाम मजदूरी में, स्वास्थ्य में, उत्पादितता में, संगठन में तथा अन्य कई रूपों में सामने स्पष्ट रूप से आता है। आधुनिक मशीन उद्योग एक विशेष सीमा तक शिक्षा पर निर्भर है तथा प्रशिक्षित श्रमिकों के सहयोग से द्रुतता निर्माण करना कठिन तथा खतरनाक है।"<sup>10</sup> श्री हैराल्ड बटलर का कथन है कि, "भारत के अधिकांश कारखानों में यह देखा गया है कि श्रमिक मशीनों के मालिक न होकर उनके दास बन जाते हैं। वे मशीनों को ठीक प्रकार से समझते भी नहीं और साफरवाही से प्रयोग करने के परिणामस्वरूप उन देशों की अपेक्षा जहाँ कर्मचारियों को यांत्रिक रुचि होती है, अपने देश की मशीनों जल्दी खराब कर देते हैं।"<sup>11</sup> हमारी पंचवर्षीय आयोजना की सफलता भी इस बात पर निर्भर करती है कि हमारे श्रमिक नये निर्माण के बातावरण को कहाँ तक समझते हैं और स्वयं को उसके अनुकूल बनाते हैं और उत्पादन बढ़ाने में कहाँ तक सहयोग देते हैं तथा देश की अर्थव्यवस्था में अपने स्थान को उचित प्रकार से समझते हैं। इस प्रकार श्रमिकों की शिक्षा के लिये विशेष रूप से प्रयत्न करने आवश्यक है।

इस प्रकार शिक्षा का अनेक कारणों से महत्व बहुत बढ़ जाता है। शिक्षा में ही श्रमिक अच्छे नागरिक बन सकते हैं। शिक्षा प्रसार से ही औद्योगिक सम्बन्धों में सुधार हो सकता है तथा श्रमिक यह समझ सकते हैं कि आधुनिक आयोजन समस्याएं क्या हैं? शिक्षा से ही श्रमिकों में अनुशासन की भावना आ सकती है तथा उनकी विचार-शक्ति तथा अविकसित गुण विकसित हो सकते हैं। थम अनुसन्धान समिति के विचार में शिक्षा देने का उत्तरदायित्व राज्य का होना चाहिये तथा मालिकों पर इसका उत्तरदायित्व डालने की नीति नहीं अपनानी चाहिये। यदि वास्तव में कुछ मालिक ऐसी सुविधायें देते भी हैं तो उसे मालिक की सहृदयता ही समझना चाहिये। परन्तु फिर भी मालिकों की अपने ही हित के लिये श्रमिकों की शिक्षा में रुचि लेनी चाहिये। कम से कम रेडियो, व्याख्यानो आदिके द्वारा तो वे शिक्षा दे ही सकते हैं तथा वे व्यवस्था शिक्षा की भी व्यवस्था कर सकते हैं। अनेक जागरूक मालिकों ने श्रमिकों तथा उनके बालकों को अच्छी शिक्षा सुविधायें प्रदान की हैं जिनका उल्लेख "मालिकों द्वारा कल्याण-कार्य" की व्याख्या में किया जा चुका है। इस सम्बन्ध में टाटा मोटो और इस्पात कम्पनी व नर्सिंग तथा कर्नाटक मिल्स

10. Report of the Royal Commission on Labour, page 27

11. Harold Butler; Problem of Industry in the East, page 24-25.

विशेषकर उल्लेखनीय है। किन्तु व्यवस्था शिक्षा की भूमि प्रायः पड़ती कष्टमय एवं जटिल मिल, और उत्तर प्रदेश, बिहार तथा महाराष्ट्र के राजकीय धर्म कल्याण नेन्द्रो को छोड़कर और कहीं अधिक सन्तोषजनक नहीं है। महमदाबाद में कष्टमय मिल मजदूर परिषद् के द्वारा भी व्यवस्था के लिये राशि प्राप्त करने का प्रयास जारी है। महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश तथा मद्रास के धर्म कल्याण नेन्द्रो में जो ध्यावसायिक प्रशिक्षण की व्यवस्था है। उत्तर प्रदेश सरकार कानपुर में तृतीया वर्ग संस्थान तथा कानपुर में बाधरा में चमड़े के काम के स्कूल चलाती है। अपने धर्म-चारियों को प्रशिक्षण देने के लिये रेमड़े के अपने यत्न व्यवसायिक स्कूल हैं। टाटा सोहो एवं इम्फाट कम्पनी कुछ धर्मचारियों को उच्च तकनीकी शिक्षा देने के लिये एक तकनीकी संस्थान चलाती है। अन्य स्थानों पर रोजगार के दफतरी के प्रायोगिक व्यवसायिक तथा तकनीकी प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना की गई है। वैज्ञानिक स्नातकोत्तर शिक्षा बोर्ड की रिपोर्ट (जो कि सार्वजनिक रिपोर्ट के नाम से प्रसिद्ध है) के परिणामस्वरूप भारत सरकार ने सारे देश के लिये मिश्रा विशाल की एक पंच-वर्षीय योजना बनाई थी। नेन्द्र तथा राज्य दोनों की ही सरकार शिक्षा सुविधाओं के पुनर्वसन में उत्पत्ति के लिये धन उठा रही है। लोहा तथा उत्तर प्रदेश की तरह धर्म राज्य ने व्यवस्था शिक्षा की योजनाएँ भी बनाई हैं। सामाजिक शिक्षा की एक योजना भी कई राज्यों में लागू है जिसका प्रयोगिक मजदूरों के लिये विस्तार किया जा सकता है।

### श्रमिकों का शिक्षा कार्य-क्रम (Workers Education Programme)

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में सम्मिलित देश में श्रमिकों की शिक्षा देने की एक योजना की जिनमें श्रमिक सम्प्रदाय और उनके तरीकों पर अधिक और विचार किया गया था। इस सिफारिश को लागू करने के लिये बोर्ड फंडेशन के सहयोग से तथा कई विद्वानों विशेषज्ञों की सहकारिता से जनवरी १९५७ में एक श्रमिक शिक्षा समिति की स्थापना की गई थी। इस योजना के लिये एक प्रस्तावक (पी पी० एस० एस०) की नियुक्ति भी की गई। मार्च १९५७ में श्रमिकों की शिक्षा पर देहली में एक बड़ा विवाद मोझी हुई और जून १९५७ में भारतीय धर्म सम्मेलन ने १५ वें अविवेचन में श्रमिकों के शिक्षा के कार्य-क्रम को लागू करते हुए स्वीकार कर लिया गया। इस कार्य-क्रम का उद्देश्य यह है कि श्रमिकों को अपने सुकल बनाने की तकनीक और सिद्धान्तों से परिचित कराया जाय ताकि वे इस बोझ को अपने नि-मर्षों के चलाते और उसके प्रभाव में वृद्धि तथा उत्तरदायित्व की भावना से कार्य कर सकें। श्रमिकों की शिक्षा के लिये एक केन्द्रीय बोर्ड की स्थापना नाथपुर में कर दी गई है, जिसको एक समिति के रूप में रजिस्टर्ड कर दिया गया है। इस बोर्ड में केन्द्रीय और राज्य सरकारों के तथा श्रमिकों के लक्षों के प्रतिनिधि तथा शिक्षा विशेषज्ञ होते हैं। यह बोर्ड योजना की अपने अपने वाली व्यवस्था सजाएँ श्रमिक-शिक्षक का प्रशिक्षण तथा फिर उनके

द्वारा श्रमिकों का प्रशिक्षण करने से सम्बन्धित समस्त विषयों की देखभाल करता है।

श्रमिकों की शिक्षा के कार्य-क्रम को तीन चरणों में विभाजित किया गया है। पहला चरण है पर्याप्त सख्या में संगठनकर्ताओं के प्रशिक्षण का, ताकि क्षेत्रीय श्रमिकों को शिक्षित किया जा सके। ऐसे संगठनकर्ताओं को प्रारम्भ में शिक्षक-प्रशासक (Teacher-administrators) कहा जाता था किन्तु अब उन्हें शिक्षा अधिकारी (Education Officers) कहा जाता है। ये बोर्ड की सेवा में लगाये जाते हैं। अम्बई तथा कन्नड़ में उनके लिये प्रशिक्षण-पाठ्यक्रम बनाये जाते हैं। उनके लिये पाँच पाठ्यक्रम पूरे हो चुके हैं जिनमें २०० शिक्षा अधिकारियों ने प्रशिक्षण प्राप्त किया है। दूसरा चरण यह है कि शिक्षा-अधिकारियों का प्रशिक्षण पूरा होने के बाद उन्हीं विद्युत् विभिन्न केन्द्रों पर कर दी जाती है जहाँ वे चुने हुए श्रमिकों को प्रशिक्षण देते हैं। यह प्रशिक्षण पूर्णकालिक होता है, इसकी अवधि तीन माह होती है और यह २५ व्यक्तियों के समूह में दिया जाता है। इन चुने हुये श्रमिकों को 'श्रमिक-शिक्षक' (Worker-Teachers) कहा जाता है। इनका चुनाव स्थानीय समितियों द्वारा तथा क्षेत्रीय केन्द्रों के निदेशकों द्वारा क्षेत्र की विभिन्न औद्योगिक इकाइयों तथा कर्मशालाओं (Workshops) में से किया जाता है और मालिकों अथवा श्रमिक सघों द्वारा उनको विज्ञापित किया जाता है। तीसरा चरण यह है कि ये श्रमिक-शिक्षक प्रशिक्षण के पश्चात् अपनी-अपनी औद्योगिक इकाइयों को जापित चले जाते हैं और मुख्यतः काम के अष्टों के अलावा समय में श्रमिक कक्षाएँ चालू करके अपनी इकाइयों के श्रमिकों को शिक्षा देते हैं। श्रमिक शिक्षकों को इस कार्य के लिये प्रति मास ३० रुपये पारिश्रमिक के रूप में दिये जाते हैं और बोर्ड के अधिकारियों द्वारा उनका मार्ग-दर्शन किया जाता है।

श्रमिक शिक्षा केन्द्रीय बोर्ड द्वारा सन् १९५७ से, जब यह योजना कार्यान्वित की गई, अप्रैल १९६७ तक २० केन्द्रीय शिक्षा केन्द्र और ४३ उप-क्षेत्रीय शिक्षा केन्द्र खोले जा चुके थे। क्षेत्रीय केन्द्रों में से १० रिहायशी (residential) हैं। इस अवधि में शिक्षा केन्द्रों ने ४७३ प्रशिक्षण-पाठ्यक्रम पूरे किये और १०,४२६ श्रमिक-शिक्षकों को प्रशिक्षण दिया। ६५१ श्रमिक-शिक्षक प्रशिक्षण प्राप्त कर रहे थे। इसी अवधि अर्थात् अप्रैल १९६७ तक ३,०३६ इकाई स्तर की कक्षाएँ स्थापित की जा चुकी थी, जिनमें ४,७३,६६ श्रमिकों को प्रशिक्षित किया गया था। ४१,०६४ श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान किया जा रहा था। एक दिवसीय स्कूलों, गोष्ठियों तथा अध्ययन-कक्षों के रूप में अल्पकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत भी ५,३५१ श्रमिकों को प्रशिक्षण दिया गया।

बोर्ड ने श्रमिकों के उपयोग के लिये श्रम सम्बन्धी अनेक महत्वपूर्ण विषयों पर नरल भाषा में पाठ्य-पुस्तिकाएँ भी प्रकाशित की हैं। अप्रैल १९६७ तक ऐसी ५८ पुस्तिकाएँ तो अंग्रेजी में और ४०० क्षेत्रीय भाषाओं में प्रकाशित हो चुकी थी। बाई तथा क्षेत्रीय केन्द्रों में श्रम सम्बन्धी रूचि के विषयों पर अनेक गोष्ठियाँ भी

आयोजित की हैं। प्रशिक्षण देने के लिये दृश्य-श्रव्य साधनों (audio visual aids) तथा सामान्य दृश्य-साधनों (Simple visual aids) का भी प्रयोग किया जाता है। शिक्षण के स्तर में सुधार लाने के लिये बोर्ड ने अनेक फ्लैट-कार्ड, फ्लिप-चार्ट तथा रेखाचित्र आदि तैयार कराये हैं। कुछ विदेशी विशेषज्ञ भी माये हैं और उन्होंने इस योजना के कार्यक्रमों का मूल्यांकन किया है और मूल्यवान् सुझाव दिये हैं। सन् १९५६ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन के डॉक्टर "चार्ल्स ए० ग्रार०", १९६२ में बी० एन० मैकनामार, १९६४ में मिसेज वर्जोना हाई और १९६५ में मि० ए० ई० राफन आदि। सन् १९६५ में बोर्ड के ६ अधिकारी प्रशिक्षण (training) के लिये संयुक्त राज्य अमेरिका की भी भेजे गये। बोर्ड श्रमिक सघों तथा संस्थाओं को सहायक अनुदान भी देता है जिससे कि उन्हें स्वयं अपनी देख-रेख में श्रमिक शिक्षा के कार्यक्रम चालू रखने का प्रोत्साहन मिले। बोर्ड ने योजना के विभिन्न पहलुओं के सम्बन्ध में अनेक अनुसंधान आयोजनायें भी चालू की हैं और अब तक किये गये कार्य का मूल्यांकन करने के लिये एक विशेष समीक्षा समिति की भी नियुक्ति की है। शिक्षा अधिकारियों तथा श्रमिक-शिक्षकों के लाभ के लिये नवी-करण पाठ्य-क्रम भी चालू किये हैं।

तृतीय पंचवर्षीय योजना में श्रमिकों की शिक्षा के लिये २ करोड़ रुपये की धनराशि निर्धारित की गई थी। तृतीय योजना की अवधि में १६ क्षेत्रीय शिक्षा केन्द्रों की स्थापना की जानी थी और २०० शिक्षा-अधिकारियों, ६,३१४ श्रमिक-शिक्षकों और लगभग ३ लाख श्रमिकों को प्रशिक्षण दिया जाना था। किन्तु वास्तव में स्थापना १८ क्षेत्रीय शिक्षा केन्द्रों की हुई जिससे इन केन्द्रों का योग ३० हो गया। चौथी योजना में १२ नये क्षेत्रीय केन्द्रों की स्थापना का प्रस्ताव है और ५,६५,००० श्रमिकों, ६,६६० श्रमिक-शिक्षकों एवं ४०० शिक्षा अधिकारियों को प्रशिक्षण दिये जाने की व्यवस्था की गई है। इस कार्यक्रम की लागू करने के लिए ५१० करोड़ रुपये की धनराशि नियत की गई है। चौथी योजना में प्रशिक्षण के स्तर पर तथा श्रमिक सघों, राज्य सरकारों, स्थानीय निकायों, विश्वविद्यालयों एवं कॉलेजों के पारस्परिक सम्पर्क पर अधिक जोर दिया गया है।

वैसे वर्तमान परिस्थितियों में श्रमिकों की शिक्षा की प्रस्तावित योजना सर्वोत्तम है परन्तु कुछ मामलों के अध्ययन से यह पता चलता है कि योजना में तृतीय चरण में अर्थात् इकाई स्तर की कक्षाओं में अच्छी प्रगति नहीं की है। इसका मुख्य कारण यह है कि मिल मालिक कक्षाओं को चालू करने की सुविधायें प्रदान करने में पूर्णतया सहयोग नहीं करते और न ही वे श्रमिकों को ऐसी कक्षाओं में जाने के लिये प्रोत्साहित करते हैं। अनेक स्थानों पर मालिकों की शिकायत यह है कि श्रमिक-शिक्षक इस माध्यम से 'राजनीति' का प्रचार करते हैं। अतः इन परिस्थितियों में योजना की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि श्रमिक-शिक्षकों पर अधिक नियन्त्रण रखा जाये, प्रशिक्षण के लिये उनका चुनाव करते समय

अधिक सावधानी बरती जाये और मालिकों का यह कानूनी दायित्व होना चाहिये कि वे कक्षाओं सञ्चालित करने के लिये यथेष्ट सुविधायें प्रदान करें।

## अनाज की दुकानों की सुविधायें

उपरोक्त कार्यों के अतिरिक्त कुछ और भी कल्याण कार्य हैं, जैसे—अनाज की दुकानों की व्यवस्था। ऐसी दुकानें कई स्थानों पर स्थापित कर दी गई हैं। मुद्रकाल में सरकार ने अनुभव किया कि श्रमिकों की कार्यक्षमता तथा उत्साह को बनाये रखना लड़ाई के सामान की उत्पत्ति की दृष्टि से अत्यन्त लाभप्रद है। इसलिये सरकार ने मालिकों को अनाज की दुकानें चलाने व अनाज संग्रह करने तथा उसे श्रमिकों में लाभदायक मूल्य पर या घटे दामों पर बेचने के लिये उत्साहित किया। इसके लिये सरकार ने यातायात की विशेष सुविधायें भी प्रदान की। अनेक मालिकों ने इसका लाभ उठाया और अनाज की दुकानें खोल दी। दुकानों को श्रमिकों के गकानों के निकट खोलने का बहुत अधिक महत्व है, क्योंकि सड़ा गला भोजन तथा अन्य खाद्य सामग्री जिन्हें श्रमिक व उनके बच्चे गन्दी मालियों के पास बैठे हुये 'खीमचे' वालों से खरीदते हैं न केवल उनके स्वास्थ्य को खराब करते हैं बरन् बीमारी भी फैलाते हैं। ये मुसीबतें उस समय कई गुनी बढ जाती हैं जब राखानिग या मूल्य नियंत्रण हो जाता है तथा चोर बाजारी और मुनाफाखोरी चलती है। इसलिये कर्मचारियों तथा उनके परिवारों के कल्याण के लिये इस प्रकार की दुकानों की व्यवस्था की जानी चाहिये जहाँ उन लोगों को उचित मूल्य पर भोजन की अच्छी सामग्री तथा प्रतिदिन के उपयोग की वस्तुएं सुलभ हो सकें। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए "उपभोक्ता सहकारी भण्डार" की स्थापना को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। मालिक इसमें कुछ प्रारम्भिक धन दे सकते हैं या, जैसा ऊपर कहा गया है, अनाज की दुकानों की सुविधाओं की व्यवस्था कर सकते हैं।

इस सम्बन्ध में यहाँ श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय द्वारा बनाई गई उस योजना का उल्लेख करना भी उचित होगा जिसमें मालिकों से यह कहा गया है कि वे उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की सहायता क्षेत्र-पूँजी में हाथ बटा कर तो करें ही, साथ ही कार्यरत पूँजी (Working Capital), कर्ज तथा प्रपन्ध सम्बन्धी सहायता द्वारा भी उनको सहयोग दें। मार्च १९६६ के अन्त तक, देश के ३,८४६ के लगभग ऐसे औद्योगिक संस्थानों में, जिनमें कि ३०० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते थे, २,५५८ उपभोक्ता सहकारी भण्डार या उचित मूल्यों वाली दुकानें खुल चुकी थीं। सरकार का विचार एक ऐसा विधान लागू करने का है जिसमें उचित मूल्य की दुकानों की स्थापना को मालिकों का एक कानूनी दायित्व माना जाए।

कल्याणकारी कार्यों के सम्बन्ध में कुछ सुझाव

औद्योगिक श्रमिकों के जीवन पर प्रभाव डालने वाला एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि उनके लिए विभिन्न ऐजेंसियों द्वारा कल्याण कार्य किये जायें। इस समय कल्याण कार्यों में हर राज्य, हर उद्योग और एक ही उद्योग के विभिन्न कारखानों

में काफी अन्तर पाया जाता है। इस प्रकार के कार्यों में कुछ ममानता तो होनी ही चाहिये और कल्याण का एक निश्चित न्यूनतम स्तर बनाया जाना चाहिये। इसके अतिरिक्त कल्याण सुविधायें देना समाज का कर्तव्य समझा जाना चाहिये और कानून द्वारा भी कुछ अनिवार्यता होनी आवश्यक है। भारत के कारखाना, खान व बागान श्रमिक अधिनियम में इसके लिये कुछ निश्चित व्यवस्था की गई है परन्तु वे उचित रूप से लागू नहीं की जाती। वर्तमान समय में इस प्रकार के कार्यों का निरीक्षण तथा निर्देशन अधिक सन्तोषजनक नहीं है। सफाई व्यवस्था के बारे में (जो कानून द्वारा लागू है) श्रम अनुसन्धान समिति का कथन है कि जांच करते समय श्रमिक कारखानों में उठते-बैठते वहाँ का प्रबन्ध इतना गन्दा पाया कि यह देखकर आश्चर्य होता था कि कारखाना निरीक्षकों ने इस विषय पर कोई अधिक ध्यान नहीं दिया था। यदि हम चाहते हैं कि जो भी सुविधायें दी जा रही हैं वह श्रमिकों के हितों में वृद्धि करने में सहायक हो तो यह आवश्यक है कि सम्पूर्ण कारखाने का क्षेत्र, सामान, मशीन आदि का निरीक्षण भी उचित रूप से होना चाहिये। कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति करते समय यह ध्यान रखना चाहिये कि वह प्रशिक्षण प्राप्त तथा अनुभवी हों और इस कार्य के योग्य हों। कल्याण अधिकारियों का यह भी कर्तव्य है कि वह श्रमिकों को मानव समझ कर उनकी समस्याओं पर ध्यान दें और समस्या का समाधान भी वह सोच समझ कर उचित प्रकार से करें। श्रमिकों की दशाओं का उन्हें व्यक्तिगत ज्ञान होना चाहिये तथा उनसे समय समय पर सम्पर्क बनाये रखना चाहिये।

देश में अभी ऐसी और कल्याण निधियाँ स्थापित करने की आवश्यकता है, जैसी कि कोयला, अभ्रक तथा बच्चे लोहे की खानों तथा उत्तर प्रदेश के चीनी कारखानों के श्रमिकों के लिये की गई है। यदि इस प्रकार की कल्याण निधियाँ स्थापित हो जायें, जिनमें धन एक उपकर द्वारा जुटाया जाता है तो इसका फल यह होगा कि कल्याण सुविधाओं का भार सीधे तौर पर मालिकों पर नहीं पड़ेगा। परिणामस्वरूप, दी जाने वाली सुविधाओं की मात्रा और उनका अर्द्ध या बुरा होना मालिकों की सद्बुद्धि पर निर्भर नहीं रहेगा और मालिक इस बात का प्रयत्न नहीं करेंगे कि वे सुविधायें देने में कोई कठुमी करें और न उनका यह प्रयत्न होगा कि कानून की मूल भावना की ओर ध्यान न देकर केवल कानून के शब्दों का पालन करें। इस प्रकार की कल्याण निधियों में निम्न बातें अनिवार्य होनी चाहिये— उनमें जो धनराशि हा वह काम करने वाले श्रमिकों की कुल संख्या के अनुपात में हो और उनमें धन भी इस प्रकार के साधनों से आना चाहिये कि उन्हें एक विस्तृत मात्रा में सुविधायें प्रदान करने और सुविधायों का स्तर ऊँचा रखने में कोई कठिनाई न हो। इसके अतिरिक्त मालिकों द्वारा दी जाने वाली कल्याण सुविधाओं के प्रबन्ध में स्वयं श्रमिकों को भी भाग लेना चाहिये। इससे मालिकों द्वारा चलाये जाने वाले कल्याण कार्यों के सम्बन्ध में श्रमिकों की शिकायतें दूर हो जायेंगी। इस उद्देश्य के लिये यह सुझाव दिया जा सकता है कि प्रत्येक कारखाने

में एक कल्याण समिति होनी चाहिये जिसमें कर्मचारियों के चुने हुए प्रतिनिधि, कारखाने का धर्म कल्याण अधिकारी तथा मालिकों द्वारा मनोनीत एक या दो ध्यायित होने चाहिये। इस समिति का मुख्य कार्य कल्याण कार्यों को सुविधाएँ प्रदान करना तथा उनका प्रबन्ध करना होना चाहिये तथा जहाँ तक हो सके इसे स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करना चाहिये। यह समिति कल्याण कार्यों के प्रत्येक भाग के निरीक्षण तथा उनके प्रतिदिन के कार्य चलाने के लिये उप-समितियाँ नियुक्त कर सकती है, जैसे—कैन्टीन समिति, आवास समिति तथा शिक्षा समिति आदि। इस प्रकार सम्पूर्ण समस्या पर वास्तविक रूप से विचार किया जाना चाहिये।

### कल्याण कार्य और उनका उत्तरदायित्व

यह समस्या भी विचारणीय है कि कल्याण कार्य को चलाने के लिये कौन सी एजेंसी सबसे उपयुक्त है। जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, कल्याण कार्य श्रमिकों के स्वास्थ्य तथा कार्यक्षमता पर अत्यधिक प्रभाव डालते हैं और ये देश में औद्योगिक शान्ति स्थापित करने में भी सहायक हो सकते हैं। इसलिये मालिकों को अपने ही हित में विभिन्न प्रकार के कल्याण कार्यों का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लेना चाहिये। यदि मालिक निष्कपट हृदय से कल्याण कार्यों को चलाये तो ये मजदूरों के हृदय को जीतने में काफी सीमा तक सफल हो सकते हैं और इससे मालिकों और मजदूरों में एक नये प्रकार के सम्बन्ध स्थापित होंगे जो केवल आर्थिक तथा स्वार्थपूर्ण प्रेरणाओं पर आधारित न होकर उच्च व नैतिक आधारों पर निर्मित होंगे। इसके अतिरिक्त मालिकों का यह एक नैतिक कर्तव्य भी है कि वे मजदूरों के कल्याण पर ध्यान दें। यह मालिकों के लिये एक बुरी बात होगी कि वे अपने श्रमिकों को उसी अवस्था में छोड़ दें जो उनके स्वास्थ्य तथा सुरक्षा की दृष्टि से हानिकारक है। कुछ ऐसी विशेष कल्याण सुविधाएँ हैं जो आसानी से फैक्ट्री-व्यवस्था में ठीक बैठती हैं इसलिये वे मालिकों द्वारा किये जाने वाले कल्याण कार्यों की सूची में ही आनी चाहिये। उदाहरण के लिये, इनमें कैन्टीन, शिशुशुल्क तथा मनोरंजन की सुविधाएँ आती हैं।

राज्य अधिक समय तक श्रमिकों की हीन अवस्था की ओर से मौन नहीं बूझ सकता। श्रमिक वर्ग समाज का एक आवश्यक अंग है तथा राज्य का इसकी ओर भी कुछ कर्तव्य है। कुछ विशेष बातें ऐसी भी होती हैं जो समान रूप से केवल राज्य द्वारा लागू की जा सकती हैं। उदाहरण के लिये, काम के घण्टों पर नियन्त्रण, महिला तथा बालकों के कार्य पर निषेध, श्रमिकों के स्वास्थ्य तथा सुरक्षा से सम्बन्धित व्यवस्था, स्वच्छता का प्रबन्ध, स्नान-गृह तथा पीने के जल की सुविधाएँ, आदि। ये सब बातें अब प्रत्येक प्रगतिशील देश के कारखाना अधिनियमों में सम्मिलित कर दी गई हैं। इनके अतिरिक्त सरकार को औद्योगिक जनता की भलाई के लिये सत्रिय रूप से धर्म-कल्याण कार्यों में रुचि लेनी होगी। कुछ विशेष धर्म कल्याण कार्य ऐसे हैं जिनको चलाने के लिये राज्य ही सबसे उचित एजेंसी

है। उदाहरणार्थ आवास, शिक्षा, चिकित्सा सुविधायें, सामाजिक बीमा, आदि जिन पर अत्यधिक व्यय होता है और केवल मालिकों द्वारा ही प्रभावात्मक रूप से नहीं चलाये जा सकते। भारत जैसे देश में यह बहुत आवश्यक और महत्वपूर्ण है कि राज्य कल्याण कार्यों को अपने हाथों में ले ले क्योंकि यहाँ श्रमिक अभी इन्द्र योग्य नहीं हैं कि वे अपने हितों की रक्षा कर सकें। इसका कारण यह है कि श्रमिकों में अभी शिक्षा और शक्तिसाली सघों का अभाव है और यहाँ पूर्व अविश्वास और शक्यों के कारण मालिकों तथा मजदूरों में मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध नहीं है। सरकार को इस अविश्वास को दूर करने व उत्पादन कार्य को निरन्तर चलाते रहने के लिये हस्तक्षेप करना ही होगा। जिस देश के श्रमिक वर्ग में निर्धरता, भूल तथा गिरी हुई हालत समान रूप से पाई जाती है, ऐसे देश की एक विचारशील सरकार बिना उनकी अवस्था में सुधार किये सन्तोष से नहीं बैठ सकती।

श्रमिकों की उन्नति का कोई भी प्रयत्न तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि श्रमिक अपने कर्तव्य और अधिकारों से अनभिज्ञ है तथा कल्याण कार्य उन पर उपर से थोप जाते हैं। इसलिये श्रम कल्याण कार्यों को सफल बनाने में श्रमिक सघ भी महत्वपूर्ण योग दे सकते हैं। एक श्रमिक सघ का मूल उद्देश्य कार्य करने की दशाओं को सुधारना व सम्भालना तथा अपने सदस्यों की मानसिक व नैतिक समता का विकास करना होता है। भारत में श्रमिक सघों में अब तक कल्याण कार्यों में बहुत कम भाग लिया है। इसके लिये यह तर्क दिया जाता है कि घन क अभाव के कारण श्रमिक सघों द्वारा भारत में कल्याण कार्य करना सम्भव नहीं है। परन्तु इस बात को मान लेने पर भी कि श्रमिक सघों की आर्थिक स्थिति में उन्नति होनी चाहिये और उनको पश्चिमी देशों के श्रमिक सघों की भाँति धन कार्यों व रचनात्मक पहलू पर अधिक जोर देना चाहिये, फिर भी कुछ ऐसे कल्याण कार्य हैं जो स्वयं श्रमिकों द्वारा ही प्रभावात्मक रूप से चलाये जा सकते हैं। कई ऐसे कार्य भी हैं जिनका आर्थिक भार नहीं पड़ता और जो श्रमिकों की दशाओं का सुधारन में काफी सहायक सिद्ध हो सकते हैं। श्रमिक सघ अपने श्रमिकों को मितव्ययिता, शिक्षा, सहकारिता एवं स्वच्छता की आदतों के लाभों को भली प्रकार बता सकते हैं। वे श्रमिकों में स्वस्थ पारिवारिक जीवन बिताने की रीतियों तथा साधनों का प्रचार कर सकते हैं और स्वयं श्रमिकों की सहायता से श्रमिक वस्तुओं में स्वच्छता के नियम लागू कर सकते हैं। यदि श्रमिक सघ के नेतागण अपने साधनों की उद्देश्य पूर्ति में सच्चे हृदय से सहयोग देना चाहते हैं तो उनके लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि वे श्रमिकों के लिये विभिन्न प्रकार के कल्याण कार्य करें।

### उपसंहार

इस प्रकार कल्याण कार्यों को प्रदान करने का उत्तरदायित्व मालिकों, राज्य तथा श्रमिक सघों का संयुक्त रूप से होना चाहिये। श्रमिकों के जीवन-स्तर



को ऊँचा उठाने के लिये इन सबको मिलकर कार्य करना चाहिये। श्रमिकों के कल्याण कार्य की समस्या इतनी विस्तृत व गम्भीर है कि कोई एक पक्ष इसको सरलतापूर्वक नहीं मुलभूत सकता। सब बातों को देखते हुये यह कहा जा सकता है कि यह राज्य का उत्तरदायित्व है, कि वह देखे कि श्रमिकों की दशाओं में उन्नति हो रही है या नहीं। यह बात सन्तोषजनक है कि विश्व के अधिकतर सभ्य देशों में सरकारों ने कल्याण कार्यों की महत्ता को समझ लिया है और श्रम कल्याण तथा सामाजिक सुरक्षा की बड़ी-बड़ी योजनाओं को उन्होंने लागू किया है। भारत में अब तक इस दिशा में केवल प्रारम्भिक पग ही उठाये गये हैं तथा देश में श्रमिक वर्ग के लिये कल्याण कार्यों की उन्नति करने और उनका विस्तार करने के लिये अभी बहुत कुछ करने को है। हमें उन बातों को ध्यान में रखना चाहिये, जिनका देश में कल्याण योजनाओं पर प्रभाव पड़ा है या जो प्रभाव डाल सकती है। उदाहरणार्थ, श्रमिकों की प्रवासिता, प्रभावशाली श्रमिक संघों का अभाव तथा श्रमिक संघों में घन का अभाव, श्रमिकों में अत्यधिक निरक्षरता, वागान के श्रमिकों की बड़ी संख्या (जिनके लिये कल्याण योजनाओं का एक पृथक् समझ बनाने की आवश्यकता है) तथा अनेक सामाजिक व आर्थिक समस्याएँ जो इस देश में अन्य देशों से अधिक तीव्र हैं। दूसरे देशों में ऐच्छिक रूप से बनी समस्याएँ हैं, जैसे— औद्योगिक क्लान्ति (Fatigue) व स्वास्थ्य अनुसन्धान समस्याएँ, औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान व मनोवैज्ञानिक समस्याएँ तथा कल्याण समितियाँ आदि। ये सब तत्वाएँ मौलिक अन्वेषण तथा प्रचार द्वारा औद्योगिक कल्याण के क्षेत्र में अग्रणी होकर कार्य कर रही हैं। परन्तु भारत में इस प्रकार की कोई संस्था नहीं है। हमारे देश में इस प्रकार की कठिनाइयों को दूर करने के लिये प्रयत्न होने आवश्यक हैं। परन्तु इन कठिनाइयों को बहाना बना कर हमें कल्याण कार्यों की ओर कम ध्यान नहीं देना चाहिये। प्रयत्न तो इस बात के होने चाहिये कि इन समस्त बातों को ध्यान में रखते हुये हम ऐसे व्यावहारिक कदम उठावें जिनसे हमारी औद्योगिक जनता का हित हो सके।

## भारत में सामाजिक सुरक्षा

### SOCIAL SECURITY IN INDIA

#### सामाजिक सुरक्षा का अर्थ

सामाजिक सुरक्षा एक परिवर्तनशील विचार है जो ससार के सब उन्नत देशों में वर्धमानता, बेरोजगारी तथा बीमारी को जड़ से दूर करने के लिये राष्ट्रीय कार्यक्रम का एक आवश्यक अंग माना जाता है। माथारणत सामाजिक-सुरक्षा औद्योगिक श्रमिकों के लिये बहुत आवश्यक समझी जाती है। परन्तु वर्तमान युग में कल्याणकारी राज्य का विचार विरहित हो जाने में इसका क्षत्र भी समाज के सब वर्गों तक विरहित हो गया है। सामाजिक सुरक्षा का तात्पर्य उस सुरक्षा से है जिसे समाज अपने सदस्या को सबट स वचान क लिय समुचित रूप से प्रदान करता है। ये सबट एमी विपत्तियाँ हैं जिनसे निधन व्यक्ति या श्रमिक अपनी सुरक्षा अपने साधनों के सहयोग अथवा अपनी दूरदर्शिता से भी नहीं कर पाता। इन विपत्तियों के कारण श्रमिक की कार्यक्षमता का क्षति पहुँचती है और वह अपना और अपने आश्रितों का पोषण नहीं कर पाता। राज्य की स्थापना का उद्देश्य जनसाधारण की भलाई करना है इसलिये सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था करना राज्य का ही प्रमुख कार्य है। यद्यपि राज्य की प्रत्येक नीति का सामाजिक-सुरक्षा पर कुछ न कुछ प्रभाव पड़ता ही है तथापि सामाजिक-सुरक्षा सेवाओं के अन्तर्गत केवल ऐसी योजनाएँ आती हैं जैसे—बीमारी की रोकथाम तथा उसका इलाज, रोजी कमाने योग्य न होने की अवस्था में श्रमिक को महायता देना और उसको आजीविका उपाजन के योग्य बनाना, आदि। परन्तु यह भी कहा जा सकता है कि ऐसे तमाम साधनों में सुरक्षा नहीं मिल सकती क्योंकि सुरक्षा का तात्पर्य किसी प्रत्यक्ष वस्तु से ही नहीं होता बल्कि यह एक मानसिक अनुभूति भी है। सुरक्षा से सभी लाभ अनुभव हो सकता है जब सुरक्षा प्राप्त करने वाले व्यक्ति का इस बात में विश्वास हो कि उसको सम्पूर्ण सुविधाय, जद भी उसे आवश्यकता होगी, प्राप्त हो जायेगी। यह भी आवश्यक है कि सुरक्षा प्रदान करते समय यह देख लेना चाहिये कि सहायता और सुविधाओं की मात्रा और गुण पर्याप्त हैं।

सामाजिक-सुरक्षा एक अत्यधिक व्यापक शब्द है और इसके अन्तर्गत सामाजिक-धीमा व सामाजिक सहायता की योजनाएँ और कुछ व्यावसायिक (Commercial) बीमे की योजनाएँ भी आ जाती हैं। इसलिए यह आवश्यक है

कि इन शब्दों के अन्तर को स्पष्ट किया जाय एवं प्रत्येक के क्षेत्र के बारे में स्पष्ट रूप से विचार किया जाय। साधारणतः सामाजिक-बीमा और सामाजिक सुरक्षा शब्दों को पर्यायवाची माना जाता है। इसका कारण यह है कि सामाजिक-बीमा प्रत्येक सामाजिक-सुरक्षा योजना का सबसे महत्वपूर्ण अंग होता है।

## सामाजिक-बीमे की परिभाषा ¶

सामाजिक-बीमा व्यक्ति को निर्धनता और दुःख में वचाने का एक साधन है। इससे व्यक्तियों को संकट के समय सहायता मिल जाती है। बीमे से तात्पर्य यह है कि कुछ धन अलग से सुरक्षित रख दिया जाता है, उदा. विशेष संकटों में जो क्षति होती है उसकी हानिपूर्ति के लिये दिया जाता है। बीमे का मूल उद्देश्य व्यक्ति के संकट को समाप्त करना है। हानि के भार को कम करने का कार्य मुख्यतः व्यक्ति का न होकर समाज का है। हम सामाजिक-बीम की परिभाषा इस प्रकार कर सकते हैं, 'सामाजिक-बीमा एक सहकारी साधन है, जिसका उद्देश्य अनिवार्य रूप से बीमा कराये हुये व्यक्तियों को बेरोजगारी, बीमारी तथा अन्य संकटों के अवसरों पर न्यूनतम रहन-सहन के स्तर को दृष्टि में रखते हुए उचित लाभ प्रदान करना है। यह लाभ श्रमिकों, मालिकों तथा राज्य, तीनों पक्षों के अश्रदान से निमित्त निधि से दिया जाता है तथा इसको प्राप्त करने के लिये किसी प्रकार की जीविका-साधन-जानि (premium cost) नहीं होती अपितु यह लाभ बीमा कराये हुये व्यक्तियों का अधिकार मानकर प्रदान किया जाता है।' सर विलियम बैबरिज ने सामाजिक-बीमे की परिभाषा इस प्रकार की है 'सामाजिक-बीमे का तात्पर्य अश्रदान के बदले में दिये गये ऐसे लाभों से है जो केवल जीविका-निर्वाह स्तर तक दिये जाते हैं और जोकि व्यक्ति को उसके अधिकार मानकर, बिना किसी जीविका-साधन-जानि के, प्रदान किये जाते हैं जिससे व्यक्ति स्वतन्त्रतापूर्वक अपना निर्वाह कर सके। इस प्रकार सामाजिक-बीमे में दो बातें निहित हैं—प्रथम तो यह कि यह अनिवार्य है और दूसरे यह कि मनुष्य अपने अधिकारों के दुःख-सुख में साथ देते हैं।'

## सामाजिक-बीमे के मुख्य लक्षण ¶

अब हम सामाजिक-बीमे के सुनिश्चित लक्षणों की ओर दृष्टिपात कर सकते हैं। सर्वप्रथम, इसके अन्तर्गत एक संगठित-धनराशि निधि की स्थापना होती है। इस निधि से समस्त लाभ, नकदी या जिन्स के रूप में दिये जाते हैं। यह निधि साधारणतः श्रमिकों, मालिकों तथा राज्य के अश्रदान से निमित्त की जाती है। द्वितीय, श्रमिकों का अश्रदान केवल नाममात्र का होता है तथा उसे निम्न-स्तर पर ही रखा जाता है, जिससे श्रमिकों को अपनी शक्ति से अधिक न देना पड़े। राज्य तथा मालिक ही वित्त का अधिकांश भाग प्रदान करते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि श्रमिकों द्वारा दिये जाने वाला अश्रदान तथा उनके प्रदान किये जाने वाले लाभों में कोई अनुपात नहीं होता। तृतीय, इन लाभों को एक निश्चित सीमा तक

ही सीमित रखा जाना है ताकि लाभ उठाने वालों को पूर्ण या आधिक आय की क्षति के समय एक न्यूनतम जीवन स्तर बने रहने का आश्वासन रहे। चतुर्थ, यह महायत्ना लाभ प्राप्त करने वालों का अधिकार मानकर तथा बिना जीविका-माधन-जाँच के प्रदान की जाती है जिसमें उनके आत्म-सम्मान को कोई ठेस न पहुँचे।  
 पचम, सामाजिक बीमा अब अनिवार्य रूप से प्रदान किया जाना है जिसमें वे लाभ समाज व उन सब अभीष्ट (Needs) व्यक्तियाँ तक पहुँच सकें जिनकी इसका संरक्षण मिलना आवश्यक है। अन्त में, यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि सामाजिक-बीमा व्यक्ति के किसी विशेष घटना से होने वाले कष्टों का ही निवारण करता है, उन्हें रोकता नहीं। वास्तव में जब कष्ट का अवरोध असम्भव होता है तब ही सामाजिक-बीमे की अत्यधिक आवश्यकता होती है।

**सामाजिक-बीमे तथा व्यावसायिक-बीमे में अन्तर ६**

व्यावसायिक-बीमा पूर्ण रूप से ऐच्छिक होता है परन्तु सामाजिक-बीमा माधारण प्रतिदाय होता है। व्यावसायिक बीमे में दी हुई बीमा-किस्तों के अनुसार ही पीछे-पीछे प्रदान किए जाते हैं परन्तु सामाजिक बीमे में जो लाभ धर्मियों का प्रदान किए जाते हैं, वे उनके अश्रदान से अधिक होते हैं। इसके अनिश्चित व्यावसायिक बीमे में न्यूनतम जीवन-स्तर का बनाये रखने का उद्देश्य नहीं होता, परन्तु सामाजिक-बीमे का यह एक मुख्य उद्देश्य होता है। सामाजिक-बीमे की व्यवस्था कई प्रकार की ऐसी विधियों के समय की जाती है जो विभिन्न प्रकार की होती हैं और जिनकी तीव्रता भी विभिन्न होती है। परन्तु व्यावसायिक-बीमे की व्यवस्था केवल एक व्यक्तिगत सबड में सुरक्षा के लिये की जाती है।

**सामाजिक-बीमा तथा सामाजिक-सहायता**

सामाजिक-बीमा तथा सामाजिक-सहायता में भी कुछ अन्तर है। सामाजिक-सहायता योजना वह माधन है जिसके द्वारा राज्य अपनी ही निधि में से धर्मियों के द्वारा कुछ विशेष नर्तें पूरी हो जाने पर कानूनी तौर पर लाभ प्रदान करता है। इस प्रकार सामाजिक-सहायता सामाजिक-बीमे का स्थान लेने की अपेक्षा उसकी पूरक है। दोनों ही साथ-साथ चलते हैं। परन्तु अन्तर यह है कि सामाजिक-सहायता तो पूर्णतया सरकार का ही कार्य है जबकि सामाजिक-बीमे में राज्य द्वारा केवल आर्थिक रूप से वित्त प्रदान किया जाता है। सामाजिक-बीमे के लाभ वही व्यक्ति उठा सकता है जो इसमें अश्रदान देता है। परन्तु सामाजिक-सहायता निःशुल्क प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त सामाजिक-बीमे में किसी प्रकार की जीविका-माधन-जाँच पर जोर नहीं दिया जाता और इसके बिना ही लाभ प्रदान किए जाते हैं। परन्तु सामाजिक-सहायता केवल कुछ दो हुई शर्तों पूर्ण होने पर ही दी जाती है। साथ ही सामाजिक-बीमे में "बीमा" शब्द के अन्तर्गत अश्रदान का निदान निहित है, जो कि सामाजिक-सहायता (Social Assistance) में नहीं है। इसी

प्रकार "सामाजिक" और "व्यावसायिक" शब्द भी इनके अन्तर को स्पष्ट करते हैं।

यह भी स्पष्ट है कि सामाजिक-सहायता तथा व्यावसायिक-बीमे के मध्य में "सामाजिक-बीमा" आता है। 'सामाजिक-सहायता' में राज्य या समुदाय द्वारा अभीष्ट व्यक्तियों को निःशुल्क सहायता दी जाती है, जबकि व्यावसायिक-बीमा पूर्णतः एक निजी सविदा है। सामाजिक-बीमे (Social Insurance) में राज्य तथा बीमा किये हुये व्यक्ति, दोनों का अक्षदान आवश्यक होता है। इसलिये यह दोनों के मध्य का मार्ग कहा जा सकता है।

**सामाजिक सुरक्षा का क्षेत्र तथा विभिन्न विधियाँ** }

सामाजिक-सुरक्षा योजना के अन्तर्गत सामाजिक-बीमा और सामाजिक-सहायता दोनों आ जाती हैं। सब प्रकार के सामाजिक खर्च, जैसे—असमर्थता, काम पाने की असमर्थता, चिकित्सा की आवश्यकताएँ आदि—सामाजिक-बीमे अथवा सामाजिक-सहायता के अन्तर्गत आ सकते हैं। किन्तु व्यावहारिक रूप में साधारणतः कुछ सकट सामाजिक-बीमा योजना द्वारा दूर किये जाते हैं और कुछ सकट "सहायता" द्वारा। कुछ सकटों के लिये देश की परिस्थिति के अनुसार इन दोनों में से कोई भी विधि लागू की जा सकती है। नकद लाभ तथा साधारण चिकित्सा सेवाएँ अधिकतर बीमे की विधि के अन्तर्गत प्रदान की जाती हैं; जिन्स के रूप में दिये जाने वाले कुछ विशेष प्रकार के लाभों के लिये 'सामाजिक-सहायता' को अधिक उचित समझा जाता है। सामान्यतः बीमा की विधि उस समय अपनाई जाती है जबकि इस बात का डर होता है कि दावों को अधिक बढ़ा-चढ़ा कर दिलाया जायगा तथा संयुक्त निधि का दुरुपयोग होगा। यद्यपि बीमा विधि के अन्तर्गत सभी सकट न भी आ पायें तथापि कई बार उस समय इसको अपनाया पड़ता है जब मजदूरी में विपत्ति के कारण क्षति होती है और उनी क्षति के अनुपात में नकद लाभ देना पड़ता है। औद्योगिक दुर्घटनाओं और बीमारी के समय सामाजिक सहायता का कोई प्रश्न नहीं उठता, क्योंकि इनका उत्तरदायित्व परम्परा से मालिकों पर ही रहा है। बीमारी का सकट निश्चित रूप से बीमे के अन्तर्गत आता है। पेंशन तथा बेरोजगारी लाभ भी बीमे द्वारा ही प्रदान किये जाते हैं, यद्यपि वे कभी-कभी सामाजिक-सहायता योजनाओं के द्वारा भी दिये जाते हैं। उनके विषय में यह निरालं अत्यन्त कठिन हो जाता है कि "बीमा" अथवा "सहायता" दोनों में से किसका चुनाव किया जाय। सामाजिक सहायता विशेषकर उन सेवाओं के क्षेत्र में सीमित रहती है जिनमें जनता का हित मुख्य होता है तथा दुरुपयोग के बहुत कम अवसर होते हैं। उदाहरणार्थ, जनरल हस्पताल, पागलों के लिये हस्पताल, लय-सेन्टीटोरियम, चिकित्सालय, यौन-सम्बन्धी बीमारियों के चिकित्सा केन्द्र, मातृत्वहित तथा शिशु कल्याण केन्द्र, पाठशालाओं में स्वास्थ्य सेवामें, पुनर्वासि स्थायें, वृद्धों तथा निवृत्त व्यक्तियों की पेंशनें, माताओं की पेंशन तथा बेरोजगारी सहायता आदि।

औद्योगिक-कर्मचारियों की मलाई के लिये न्यूनतम-जीवन-स्तर की व्यवस्था की जा सके। औद्योगिक-श्रमिक राज्य के हस्तक्षेप न करने के कारण काफी समय तक पूंजीपतियों के हाथों बहुत कष्ट उठाते रहे।

विभिन्न देशों में सामाजिक-सुरक्षा योजनाओं की हाल में हुई प्रगति का मुख्य कारण अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन के प्रयत्न तथा कथं है इसलिये उसे ही इस <sup>1)</sup> <sup>2)</sup> मूल्यवान् कार्य का श्रेय मिलना चाहिये। इस संगठन ने १९२० में विभिन्न देशों के लिये सामाजिक-बीमा अधिनियमों के स्तर को निर्धारित करने के हेतु मसौदे तैयार करने का कार्य प्रारम्भ किया। इस हेतु इसने समय-समय पर अभिसमय पारित किये हैं, उदाहरणार्थ— १९१६ में मालुस्व-हित-लाभ पर, १९२१, १९२५ तथा १९३४ में श्रमिक क्षतिपूर्ति पर, १९२७ तथा १९३६ में बीमारी-बीमे पर; १९२३ तथा १९३४ में जिवनता, बृद्धावस्था तथा उत्तरजीवी-बीमे पर; १९२८ में न्यूनतम मजदूरी पर, १९३४ में तेरोजगारी-बीमे पर तथा १९४६ में घाय-सुरक्षा तथा चिकित्सा सुविधा पर। अनेक देशों ने इन अभिसमयों को स्वीकार कर लिया है, और जिन देशों ने इनको स्वीकार नहीं किया है उन्होंने भी इनको आधार मान कर जातून बनाये हैं। किसी ऐसे देश के लिये, जो सामाजिक-बीमा पहली ही बार लागू करने की इच्छा रखता है, इन अभिसमयों को पूर्णतः या अंशतः आदर्श माना जा सकता है। १९४७ में नई देहली में हुए प्रारम्भिक एशियाई क्षेत्रीय श्रम सम्मेलन में भी सामाजिक सुरक्षा पर एक व्यापक प्रस्ताव स्वीकार किया गया, जिसमें इस बात के लिये सिफारिश की गई थी कि एशिया के अनेक देशों में सामाजिक-सुरक्षा की योजनाओं की प्रगति में सहायता आनी चाहिये। १९३८ में न्यूजीलैण्ड में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सामाजिक-सुरक्षा अधिनियम पारित हुआ था जिसमें एक अनिवार्य तथा सार्वलौकिक बीमा प्रणाली की व्यवस्था थी जिसके लिये वित्तीय-व्यवस्था एक सामाजिक-सुरक्षा कर द्वारा की गई थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में, इस सम्बन्ध में सबसे पहला विस्तृत विधान सन् १९३५ का सामाजिक-सुरक्षा अधिनियम था।

सन् १९३६-४५ के युद्ध ने सामाजिक बीमे की योजनाओं को प्रारम्भ करने या कम से कम उनके प्रारम्भ करने के लिये वचन देने की आवश्यकता की ओर भी बल प्रदान किया। ये योजनाएँ देश की प्रतिरक्षा की दृष्टि में बृद्धि करती हैं, क्योंकि ये जनसंख्या के विभिन्न वर्गों को एक विशेष उद्देश्य के लिये संगठित करती हैं, अग्न्याय की कम करती हैं, जनता के स्वास्थ्य को रक्षा करती हैं तथा आर्थिक चिन्ताओं को दूर करने का भी प्रयत्न करती हैं। युद्ध के पश्चात् जो प्रभाव हुए उनके कारण भी कुछ सामाजिक-सुरक्षा योजनाओं की आवश्यकता को अनुभव किया गया, क्योंकि इन प्रभावों के कारण अनेक देशों में आवश्यक तन्त्रों की दुर्लभता उत्पन्न हो गई थी और पुनर्निर्माण की समस्याएँ भी उत्पन्न हो गई थी। लगभग प्रत्येक औद्योगिक उन्नत देश ने अब सामाजिक बीमे के महत्व को स्वीकार कर लिया है तथा उनमें से अनेक ने सामाजिक-बीमा के आयोजन की समस्या को

मुलभूत का प्रयत्न किया है। कई स्थानों पर तो सामाजिक-बीमा योजनायें निश्चित की जा चुकी हैं तथा उनको कार्यान्वित भी कर दिया गया है। अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा तथा न्यूजीलैंड जैसे देशों में सामाजिक बीमे की विस्तृत योजनाएँ बनाई गई हैं तथा लागू की गई हैं। १९४२ में लन्दन में "ब्रिटन के सामाजिक-बीमा तथा सम्बन्धित सेवाओं" पर बेवरिज रिपोर्ट (Beveridge Report on British Social Insurance and Allied Services) प्रकाशित हुई जो सत्रार भर में चर्चा का विषय बन गई। अब इसको कार्यान्वित कर दिया गया है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक प्रकार की व्यक्तिगत दरिद्रता तथा असुरक्षा के लिए पूर्ण अनिवार्य-राज्य-बीमा योजना की व्यवस्था है। सामाजिक-बीमा योजना जिस प्रकार विभिन्न देशों में लागू की गई है उसके विस्तृत खेच का उदाहरण कनाडा में 'सामाजिक सुरक्षा' पर मार्श की रिपोर्ट (Marsh Report) तथा अमरीका में 'मुरे-डिंगेल विधेयक' (Murray-Dingell Bill) में भी मिलता है।

भारत में सामाजिक सुरक्षा के विचार की उत्पत्ति और विकास ✓

भारत में निर्धनों तथा असहायों की सहायता को सदैव से ही धार्मिक कर्त्तव्य माना गया है। भूतकाल में ऐसे व्यक्तियों के लिये जिनके पास जीवन-निर्वाह का कोई साधन न होता था और जो कार्य करने में भी असमर्थ होते थे, उन्हें कई प्रकार की सस्थाओं और रीतियों से सहायता मिल जाया करती थी, जैसे—समुक्त परिवार, सामुदायिक पंचायतें, धार्मिक सस्थाएँ, अनाथालय व विधवा आश्रम, भिक्षा, व्यक्तिगत दान, जन-सेवा की भावना, आदि। परन्तु पश्चिमी शिक्षा तथा देश के औद्योगीकरण के प्रभाव से ये सस्थाएँ और रीति-रिवाज नष्ट होने लगे हैं और परिस्थिति के अनुसार इनके अन्तर्गत अब पर्याप्त सहायता नहीं मिलती। वर्तमान समय में सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना राज्य का ही कर्त्तव्य माना जाता है।

दोनों महायुद्धों के मध्यकाल की अवधि में तथा विशेषकर १९३९ से विश्व देशों में सामाजिक सुरक्षा की तीव्र गति से उन्नति तथा विस्तार हुआ है। किन्तु भारत में इसको लागू करने के प्रश्न पर कुछ समय पहले तक राज्य की ओर से कोई ध्यान नहीं दिया गया। रॉयल श्रम आयोग का भी यह मत था कि भारत में किसी राष्ट्रीय बीमा योजना को लागू करना सम्भव नहीं होगा। इसका कारण उसने यह दिया कि कोई स्थायी औद्योगिक जनसंख्या न होने के कारण और श्रमिकवर्त (Labour Turnover) अधिक होने के कारण किसी भी सक्क का ठीक-ठीक अनुमान लगाना कठिन था। इस प्रकार सामाजिक बीमे की समस्या को काफी समय तक केवल एक सैद्धांतिक विषय ही समझा जाता रहा और अनेक समितियों, आयोगों तथा अधिकारियों द्वारा दिये गये विचार सामाजिक सुरक्षा की केवल कुछ दशाओं तक ही सीमित रहे। बेवरिज रिपोर्ट के प्रकाशित होने के पश्चात् ही लोगों के विचारों तथा तैयारी में "सामाजिक बीमा" शब्द आने लगा

और तब ही भारत में इसको लागू करने की सम्भावनाओं पर ध्यान दिया गया। राष्ट्रीय सरकार बन जाने के पश्चात्, अर्थिकों में अशांति बढ़ने तथा अनेक देशों में साम्यवाद फैलने से सामाजिक बीमों की समस्या अधिक महत्वपूर्ण हो गई है। अब यह अनुभव कर लिया गया है कि सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता केवल इस कारण नहीं है कि अर्थिकों को आराम से रहने का अधिकार है अपितु सामाजिक दृष्टिकोण से भी "सामाजिक सुरक्षा" की आवश्यकता है, क्योंकि जब तक अर्थिकों को जीविका के अच्छे साधन नहीं प्रदान किये जायेंगे तथा उनकी अनेक विपत्तियों से रक्षा नहीं की जायेगी तब तक साम्यवादी विचारधारा को रोकना कठिन होगा। वास्तव में देश में एक सामाजिक बीमा योजना को स्थापित करने की आवश्यकता के विषय में कभी भी दो मत नहीं रहे, किन्तु भारत में इसको लागू करने की सम्भावनाओं पर मतभेद रहा है।

**भारत में अर्थिकों के लिए सामाजिक बीमों की आवश्यकता**  
**विभिन्न विपत्तियाँ**

भारत में सभी लोगों के लिये, विशेष कर देश की श्रमिक जनता के लिये, सामाजिक बीमों की आवश्यकता अत्यधिक है। यह पूर्णतया सत्य है कि हमारा देश गरीब है और हमारे देश में मजदूर जो मजदूरी पाते हैं, वह इतनी कम तथा कंजूसी से दी जाती है कि उससे निम्नतम आजीविका को छोड़कर अन्य कोई भी वस्तुओं प्राप्त नहीं की जा सकती। वास्तव में यह आश्चर्यजनक है कि अर्थिक इतनी भयानक आय में अपनी और अपने परिवार की जीविका कैसे चलाता है। कुछ स्थानों को छोड़कर देश के अनेक स्थानों पर मजदूरी इतनी कम दी जाती है कि यदि कुरास बुद्धि-तथा-इच्छा हो भी फिर भी मजदूर न्यूनतम स्तर बनाये रखने के लिये आवश्यक वस्तुओं नहीं जुटा पाता तथा जिन परिस्थितियों में वह रहता है उनमें बुद्धि का प्रयोग भी कठिन हो जाता है। अर्थिक बड़ी संख्या में ऋण में भी पड़े रहते हैं और औसतन यह ऋण उनकी तीन माह की मजदूरी के बराबर होता है। यह भी देखा गया है कि मजदूर की ८०% आय भोजन, आवास और वस्त्रों पर ही व्यय हो जाती है और कम वेतन पाने वाले मजदूर के लिए तो मास जीविका भी बिना ऋण लिये असम्भव होती है। आय इतनी कम है कि उसमें से बचत करने के लिये कुछ नहीं बचता और इस प्रकार जब कभी अर्थिकों का मासिक बजट घाटे में चलता है तो उनके पास उसको पूरा करने के लिये पहले से बचाई हुई कोई भी निधि नहीं होती। बीमारी, बेकारी, अस्थायी असमर्थता, परिवार के कमाने वाले व्यक्ति की अचानक मृत्यु जैसी अनेक विपत्तियों (Contingencies) में या तो अर्थिक, यदि समर्थ होता है तो, ऋण लेता है अथवा अपने पहले से ही चले हुये जीवन-स्तर में वह असीम रूप से कष्ट भोगता है। इसलिए जीवन की विपत्तियों के विरुद्ध व्यवस्था करने के लिये भारत में कुछ सामाजिक सुरक्षा योजनाओं की अत्यधिक आवश्यकता है, क्योंकि विपत्ति पड़ने पर मजदूरों के पास अपने निर्वाह के लिये कोई उचित निधि नहीं होती।



श्रमिक अनेक बीमारियों के जोक से भी दबा रहता है। अत्यधिक नींद-भाड वाले तथा घने वस्त्र औद्योगिक क्षेत्रों में मलेरिया, हैजा, क्षय, प्लेग, इन्फ्लुएन्जा जैसी बीमारियाँ उग्र रूप से फैल जाती हैं। ऐसी बीमारियों के कारण रोज़गार-व्यक्ति प्रत्येक वस्ती से प्रतिवर्ष मृत्यु के श्रास हो जाते हैं। शेष जो इनके आक्रमणों से बच भी जाते हैं, उनमें दुर्बलता और अकुशलता आ जाती है। औद्योगिक क्षेत्रों में श्रमिकों की उचित चिकित्सा के लिये, उनकी निरन्तर आय की सुविधायें प्रदान करने के लिये और बीमारी के पश्चात् उनको शीघ्र से शीघ्र पूर्णरूप से स्वस्थ करने के लिये काफी समय तक कोई उचित व्यवस्था नहीं थी।

बेरोजगारी तथा इसके साथ ही नौकरी से हटा दिए जाने का भय हमारे श्रमिकों के जीवन में एक अन्य विपदा है। वर्तमान समय की औद्योगिक बुराईयों में से यह सबसे निकृष्ट (Worst) और विस्तृत बुराई है। इसमें निराश्रयता (Destitution), भिक्षा वृत्ति, बाल-श्रम, महिला-श्रम, कम मजदूरी, बेम्यादृति तथा मदिरापान जैसी सामाजिक बुराईयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। जो श्रमिक अपने गाँव वापस जा सकते हैं वे अपने सम्बन्धियों के अल्प साधनों पर भार स्वरूप हो जाते हैं और साधारणतः उसके गाँव में वापस आने का स्वागत भी नहीं किया जाता। जो वापस नहीं जा सकते वे औद्योगिक नगरों में भूखे मरते हैं और निराश्रयता का जीवन व्यतीत करते हैं।

श्रमिक पर उस समय भी भुसीबतो का पहाड़ टूट पड़ता है जब बूढ़े प्रत्यायी रूप से असमर्थ हो जाता है या परिवार के एकमात्र रोटी कमाने वाले की मृत्यु हो जाती है जो अपने पीछे एक विधवा व अनाथ बच्चे अथवा अन्य आश्रितों को छोड़ जाता है जिनकी देख-भाल करने वाला कोई नहीं रहता, अथवा जब मजदूर पूर्णतया असमर्थ हो जाता है या अवकाश ग्रहण कर लेता है अथवा बूढ़ हो जाता है और काम के अयोग्य हो जाता है। इन समय-समय पर पड़ने वाली विपत्तियों के लिये कोई भी बचाव का साधन नहीं है और इनके आने पर वही पुरानी कहानी दोहराई जाती है—अत्यधिक ऋण, निम्नतम जीवन स्तर, कार्यक्षमता में क्षति तथा उत्पादन में कमी और अनेक सामाजिक बुराईयाँ। इस प्रकार इस तथ्य में पूर्ण सत्यता है कि श्रमिकों की निधनता एवं सामाजिक बुराईयों का सबसे शक्तिशाली कारण यही है कि उनकी बीमारी और बेरोजगारी से उनकी आय में विघ्न पड़ जाता है। ऐसी घटनायें भी मिलती हैं कि एक मजदूर की मृत्यु पर अथवा उसके पूर्णरूप से निवृत्त हो जाने पर उसकी पत्नी और लड़कियों को सम्राज के भेडियों का शिकार होता पड़ता है और उन्हें अनैतिक जीवन व्यतीत करने के लिये बाध्य होता पड़ता है।

श्रमिकों की सामान्य दशा

इस प्रकार वर्तमान भारत में श्रम की स्थिरता, श्रमिकों की अनुपस्थिति की तीव्र समस्याओं से उत्पन्न हुई कठिनाईयाँ सामने आती हैं। नगरों में निधन

श्रमिकों को किसी प्रकार की कोई सुविधा नहीं मिल पाती। उसके पास नाममात्र का ही एक मकान होता है, उसको गन्दगी तथा अस्वस्थकर वातावरण में रहना-पड़ता है और बीमार पड़ने पर उसकी देखभाल करने वाला भी कोई नहीं होता; नौकरी से हटा दिये जाने पर उससे सहानुभूति करने वाला भी कोई व्यक्ति नहीं होता। जब वह पूर्णतः अथवा अस्थायी रूप से अशक्त हो जाता है तो उसकी रद्दी मागज की तरह उपेक्षा की जाती है; बूढ़ा हो जाने पर उसे बेकार वस्तुओं की तरह फेंक दिया जाता है। इस प्रकार के सारे कष्ट, दुख और दुर्भाग्य भोगने पर उसके पास शरण लेने का स्थान केवल गाँव रह जाता है। परन्तु गाँव के साथ भी उसके सम्बन्ध टूटते जा रहे हैं क्योंकि आधुनिक सभ्यता के प्रभाव से संयुक्त परिवार तथा गाँव का सामुदायिक जीवन समाप्त हो गया है और गाँव में भी जीवन-निर्वाह के लिये कठोर परिस्थितियाँ पैदा हो गई हैं।

### सामाजिक बीमा व्यवस्था के लाभ

इस बात को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि उपरोक्त विपत्तियों से बचने के लिये किसी न किसी सुरक्षा व्यवस्था की अ-पेक्षिक आवश्यकता है। इसमें सन्देह नहीं कि सामाजिक-बीमा व्यवस्था ही भली प्रकार से श्रमिकों की जीवन के सामान्य संकटों से सुरक्षा कर सकती है। यह संकट ऐसे होते हैं जिनसे श्रमिक स्वयं अपने प्रयत्नों द्वारा रक्षा नहीं कर पाता। श्रमिकों के स्वास्थ्य तथा जीविका की सुरक्षा के लिये, जिसके वे अधिकारी हैं, सामाजिक बीमा ही विवेकपूर्ण और कुशल साधन है। सामाजिक-बीमा योजना का एक लाभ यह है कि इसमें श्रमिक का सहयोग भी होता है क्योंकि श्रमिकों से भी इसमें अशदान लिया जाता है। यह निश्चित अधिकारों के आधार पर लाभ प्रदान करती है तथा लाभ प्राप्त करने वालों का आत्मसम्मान बनाये रखती है। इसका उद्देश्य मजदूर को खोई हुई कार्य करने की क्षमता को शीघ्र से शीघ्र तथा पूर्णतया पूरा करना है तथा यह जीविकोपार्जन के कार्यों के एक जाने के समय मजदूर को सहायता करता है। कोई भी आत्मसम्मानित और प्रगतिशील देश अपने श्रमिक वर्ग को उनके ही श्रुत साधनों पर नहीं छोड़ सकता और न ही न्याय और औचित्य की दृष्टि से श्रमिकों को इस संस्था के लाभों से विलग रख सकता है। अब यह बराबर अनुभव किया जा रहा है कि कोई भी राष्ट्र देश की मानव शक्ति को इस दुरी तरह से व्यर्थ नहीं कर सकता। हर देश के लिये यह आवश्यक है कि वह अपनी कार्य योग्य जनसंख्या को नैतिक और शारीरिक शक्ति में वृद्धि करे और आगे घाने वाली पोटियों के लिये राह तैयार करे तथा उन लोगों की देखभाल करे जो उत्पादक कार्यों के योग्य नहीं रहे हैं। मालिकों के व्यक्तिगत और सामूहिक प्रयत्नों को, कर्मचारियों के व्यक्तिगत तथा सामूहिक आन्दोलनों को तथा राज्य के पृथक्-पृथक् रूप से किये गये वैधानिक प्रयत्नों को संगठित और एकीकृत कर सेना चाहिये ताकि अधिक से अधिक संस्था में लोगों को अधिक से अधिक लाभ पहुँचे। इसी प्रकार के प्रयत्न सामाजिक बीमे

मे पराकाष्ठा तक पहुँचते हैं। सामाजिक-बीमा एक आकाशदीप है जो प्रजातन्त्र के आदर्श को दृढ़ करता है और भविष्य की प्रगति की राह को प्रकाशवान करता है। इसमें सामाजिक-न्याय-का-आदर्श निहित है क्योंकि दुर्घटनाएँ, बीमारी, बेरोजगारी जैसे सफ़ट जो श्रमिकों पर पड़ते हैं, वे आधुनिक उद्योग के संगठन और प्रबन्ध के कारण ही उत्पन्न होते हैं। इसी कारण वे समाज के सदस्यों द्वारा एक निश्चित सीमा तक सहन किये जाने चाहियें। इस प्रकार की योजनाओं की व्यवस्था विश्व के प्रत्येक देश की आर्थिक व सामाजिक शान्ति और समृद्धि के लिये अत्यधिक आवश्यक समझी जानी चाहिये। सामाजिक सुरक्षा सेवाओं का निर्माण समाज के लिये पर्याप्त लाभप्रद होगा जिससे समाज में नैतिक सम्मान की वृद्धि होगी। ऐसी शारीरिक तथा मानसिक पीड़ाओं को भी सीधे रूप से दूर किया जा सकेगा जिनमें अधिवास लोग दुःख उठाते हैं। इन दुःखों के कारणों को दूर करने में भी सहायता मिलगी तथा सामाजिक सुरक्षा से समाज के ढाँचे में भी दृढ़ता आयेगी। सामाजिक सुरक्षा केवल इसीलिये आवश्यक नहीं है कि श्रमिकों को भी सुख से रहने का अधिकार है अपितु यह सामाजिक दृष्टिकोण से भी आवश्यक है क्योंकि जब तक श्रमिकों की जीविका के अच्छे साधन नहीं प्रदान किये जायेंगे तथा अनेक विपत्तियों से उनकी रक्षा नहीं की जायगी तब तक उनमें नान्तिकारी विचारों को फैलने से रोकना कठिन होगा।

कुछ व्यक्तियों का मत है कि श्रमिकों की उत्पादन प्रेरणा पर सामाजिक सुरक्षा का अच्छा प्रभाव नहीं होगा क्योंकि सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था उत्पादकों को कम करती है, क्षितिजता उत्पन्न करती है तथा जोखिम उठाने के साहस और इच्छा को क्षति पहुँचाती है। सामाजिक सुरक्षा की व्यापक व्यवस्था से उत्पादकों की ओर से अनुत्पादकों को लाभ प्रदान किया जाता है अर्थात् जो योग्य हैं और रोजगार पर लगे हैं वे उन व्यक्तियों की सहायता करते हैं, जो बूढ़ हैं, बीमार हैं और बेरोजगार हैं। परन्तु यह बात भी ध्यान में रखनी चाहिये कि सामाजिक सुरक्षा द्वारा जो सहायता प्रदान की जायगी उसके कारण ऐसे बीमार और बेरोजगार व्यक्ति, जो कार्य योग्य श्रम के होने हैं, फिर से उत्पादक बन सकते हैं। इसके अतिरिक्त सामाजिक सुरक्षा द्वारा उन्हें जो भी सहायता मिलेगी, वह उन्हें इस योग्य भी बना देगी कि अपने रोजगार को पुनः पाने पर पहले से अच्छा कार्य करें। इस सहायता के न होने पर कठोर अभावों के कारण उसकी कार्यक्षमता को बहुत क्षति पहुँचती है। जैसा कि सर विलियम बवरीज ने कहा है, "यह आवश्यक नहीं है कि उचित प्रकार से आयोजित, नियन्त्रित तथा वित्त व्यवस्थित, अर्थात् एक-समरूप सामाजिक-बीमा व्यवस्था उत्पादन प्रेरणा पर बुरा प्रभाव डाले" बल्कि सामाजिक सुरक्षा से उत्पादन बढ़ सकता है क्योंकि असुरक्षा के कारण जो दुःख, भय, चिन्ताएँ और अभाव श्रमिक के जीवन में आ जाते हैं और उसको जो क्षति पहुँचती है उस क्षति को सामाजिक सुरक्षा कम कर देती है। राज्य को सामाजिक सुरक्षा योजनाएँ संगठित करते समय यह भी ध्यान रखना चाहिये कि सामाजिक

सुरक्षा से केवल एक न्यूनतम राष्ट्रीय जीवन स्तर की ही व्यवस्था होती है ताकि प्रत्येक व्यक्ति को ऐच्छिक प्रयत्नों द्वारा (अपने तथा अपने परिवार के लिये इस न्यूनतम स्तर से अधिक अर्जित करने के लिये) उत्साह तथा अवसर प्राप्त होता रहे।

### सामाजिक बीमा की विभिन्न व्यवस्थायें

किसी देश की सामाजिक-बीमा व्यवस्था में पूर्णता लाने के लिये यह आवश्यक है कि ऐसी सारी परिचित विपत्तियों से रक्षा होने की उचित व्यवस्था हो, जिनमें श्रमिक या कोई भी व्यक्ति कष्ट पा सकता है तथा जो उन्हें जीविकोपार्जन के अवसरों से वंचित रख सकती है। जो मृत्यु श्रमिकों को उनकी अर्जित करने की क्षमता से वंचित रख सकते हैं, वे निम्न बातों से उत्पन्न हो सकते हैं—  
(क) बीमारी, दुर्घटना, बेरोजगारी, प्रसव काल आदि के कारण जीविका कमाने की अस्थायी अयोग्यता, (ख) स्थायी अशक्तता, जैसे—पूर्ण असमर्थता, चिरकालीन निबलता, वृद्धावस्था आदि; (ग) मृत्यु, जिससे परिवार का एकमात्र रोटी कमाने वाला एक साधन समाप्त हो जाता है। इसमें हम वैधव्य तथा अनाथ हो जाना सम्मिलित कर सकते हैं। इस प्रकार एक पूर्ण सामाजिक-बीमा व्यवस्था के निम्नलिखित भाग कहे जा सकते हैं—(१) बीमारी तथा निबलता बीमा, (२) दुर्घटना बीमा, (३) मातृत्व-हित बीमा, (४) बेरोजगारी बीमा, (५) वृद्धावस्था बीमा, (६) उत्तरजीवी बीमा।

### भारत में सामाजिक-सुरक्षा की वर्तमान अवस्था

भारत में अभी तक उल्लिखित विपत्तियों में से किसी के लिए भी पूर्णतः सामाजिक-बीमा योजनाएं लागू नहीं की गई हैं, यद्यपि १९४८ के कर्मचारी राज्य-बीमा अधिनियम तथा १९५२ के कर्मचारी प्रोवीडेंट-फंड अधिनियम के पारित होने से इस अर्थ पर ठाढ़ा जा चुका है। इन दोनों के अतिरिक्त अन्य विषयों में भारत एक पिछड़े हुए देशों में से कहा जा सकता है। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि यहाँ इन विपत्तियों से किसी भी प्रकार की सुरक्षा नहीं रही है। निश्चय ही यहाँ कुछ सुरक्षा की व्यवस्था रही है, यद्यपि ऐसी सुरक्षा को सामाजिक-बीमा नहीं कहा जा सकता। श्रमिकों को दुर्घटनाओं, प्रसव काल और बीमारी में सुरक्षा प्रदान करने के लिए सरकार ने अनेक अधिनियम पारित किये हैं तथा अभी हाल में ही अन्य दिशाओं में भी प्रयत्न किये गए हैं। एक और प्रकार की सुरक्षा जो श्रमिकों को दी गई है, वह फलामण कार्यों की है, जिसका पिछले अध्याय में विस्तारपूर्वक उल्लेख किया जा चुका है। अब तक जो मुख्य रूप से कानूनी सुरक्षा प्रदान की गई है, वह निम्न विषयों पर है :—(१) औद्योगिक बीमारियों तथा दुर्घटनाओं की क्षतिपूर्ति (Compensation) के लिए, (२) स्त्री श्रमिकों के मातृत्व-हित लाभ के लिए, (३) स्वास्थ्य बीमा, (४) छुट्टी के समय क्षतिपूर्ति, तथा (५) प्रोवीडेंट फंड की व्यवस्था।

## भारत में श्रमिकों के लिए क्षतिपूर्ति की व्यवस्था (Workmen's Compensation in India)

### क्षतिपूर्ति की आवश्यकता

औद्योगिक दुर्घटनाओं से, जो प्रत्येक देश में होती हैं, श्रमिकों की रक्षा करना आवश्यक है। सगठित उद्योगों में मशीनों तथा यांत्रिक शक्तियों के बढ़ते हुए प्रयोग से भारत में भी औद्योगिक दुर्घटनाओं की संख्या में सामान्यतः वृद्धि हो गई है। कारखाना अधिनियमों में कई सुरक्षा साधनों से सम्बन्धित उपबन्ध बनाये गये हैं, जिनको कारखानों में लागू करना अनिवार्य है। उदाहरणार्थ, मशीनों के चारों ओर रोक लगाना, "पहले अपनी सुरक्षा" वाले इस्तेमाल, घाग बुझाने के साधन इत्यादि परन्तु इतना सब होने के पश्चात् भी दुर्घटनाएँ हो ही जाती हैं, जिनका कारण कुछ तो खतरनाक मशीनों से सुरक्षा करने के पर्याप्त साधनों का अभाव होता है और कुछ श्रमिकों की लापरवाही के कारण होती है। गलत विचार या निर्णय के कारण या आवश्यक सावधानी न रख सकने के कारण या खतरे से अनभिज्ञ होने व कारण अथवा अधिक कार्य करने के कारण भी दुर्घटनाएँ हो जाती हैं। दुर्घटनाओं की सम्भावना सबके रहती है क्योंकि मशीनें बहुत विचार और विकट प्रकार की हो गई हैं और उत्पादन की गति प्रति नीच हो गई है। कुछ व्यक्तियों की "दुर्घटना प्रवृत्ति (Accident prone)" हो जाती है और स्वामन्त्राह, दुर्घटना करा बैठते हैं। दुर्घटनाएँ होने का अर्थ है मृत्यु अथवा स्थायी या अस्थायी अंगविकलना और इनके कारण अधिक साधनों व मानव क्षमता का नाश और इसके पश्चात् श्रमिकों तथा उनके आश्रितों की मिलते बाले कष्ट। इस प्रकार श्रमिकों के लिये औद्योगिक दुर्घटनाओं की क्षतिपूर्ति की व्यवस्था प्रत्येक देश के श्रम-विभाग का आवश्यक अंग हो गई है तथा अनेक देशों में यह सामाजिक बीमा योजनाओं के अन्तर्गत सम्मिलित कर ली गई है।

क्षतिपूर्ति प्रदान करने का अनुमोदन आर्थिक तथा मानवीय दोनों ही दृष्टियों से किया जा सकता है। क्षतिपूर्ति प्रदान करना एक ओर तो मानव जीवन के मूल्यों को स्वीकार करना है, तथा दूसरी ओर इसके कारण श्रमिकों में सुरक्षा की भावना उत्पन्न हो जाती है, उनकी कार्य-क्षमता में वृद्धि होती है तथा औद्योगिक कार्यों का अनाकर्षण कम हो जाता है। क्षतिपूर्ति के उत्तरदायित्व के कारण मालिक दुर्घटनाओं को रोकने के लिए उचित सुरक्षा के साधन प्रदान करने का भी ध्यान रखते हैं, तथा इस कारण ही वे श्रमिकों को उचित चिन्मत्ता सुविधाएँ प्रदान करने के लिए प्रेरित होते हैं। यह भी स्वीकार किया गया है कि चाहे व्यवसाय छोटा हो अथवा बड़ा, चाहे कार्य को खतरनाक समझा जाता हो अथवा कम सकटपूर्ण, चाहे कार्य औद्योगिक, वाणिज्य सम्बन्धी या कृषि का हो, चाहे श्रमिक का वेतन कम हो या अधिक, चाहे उसका कार्य शारीरिक हो या न हो और चाहे वह

औद्योगिक दुर्घटना का शिकार हुआ हो अथवा व्यवसायजनित बीमारी का, तब अवस्थाओं में मजदूरों की क्षतिपूर्ति का अधिकार वंशा ही रहता है।

### क्षतिपूर्ति के लिये कुछ प्रारम्भिक व्यवस्थाएँ

यद्यपि मजदूरों द्वारा क्षतिपूर्ति की माँग १८८४-१८८५ तथा १९१० में की गई थी परन्तु १९२३ में श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम पारित होने से पूर्व किसी प्रायल श्रमिक के लिए, जिसे कार्य करते समय चोट लगी हो, यह सम्भव नहीं था कि वह कोई हरजाना या क्षतिपूर्ति पा सके। परन्तु कुछ अवसरों पर, साधारण कानून के अन्तर्गत, मालिकों पर उनकी असावधानी के कारण क्षतिपूर्ति देने का दायित्व था अर्थात् एक मृतक श्रमिक के आश्रित कुछ स्थितियों में १८८५ के भारतीय घातक दुर्घटना अधिनियम (Indian Fatal Accidents Act) के अन्तर्गत मुआवजे का दावा कर सकते थे परन्तु यह मुआवजा तब ही मिल सकता था जब यह प्रमाण मिल जाता था कि किसी व्यक्ति के गत कार्य, असावधानी या भूल के कारण ही दुर्घटना से मृत्यु हुई है। परन्तु इस अधिनियम में क्षतिपूर्ति पाने की कार्य-प्रणाली इतनी कष्टप्रद थी कि यह क्षति दिलाने में अधिक सहायक सिद्ध न हो सकी। किन्तु १९२२ में कारखाना अधिनियम में एक धारा और जोड़ दी गई थी जिनमें फौजदारी न्यायालयों को इस बात का अधिकार दे दिया गया था कि वे चोट पहुँचाने वाले व्यक्ति पर हुए जुर्माने का कुछ हिस्सा चोट लाये हुए व्यक्ति या उसके आश्रितों को देने का आदेश दे सकते हैं।

### १९२३ का श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम

१९२३ में सरकार ने जनता का मत जानने के लिए कुछ क्षतिपूर्ति से सम्बन्धित प्रस्तावों पर जांचित किया। उन प्रस्तावों को अधिकतर अनुमोदन प्राप्त हुआ जिसके फलस्वरूप मार्च १९२३ में श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम पारित किया गया और १ जुलाई १९२४ से लागू कर दिया गया। इस अधिनियम में १९२३ और १९२६ में कुछ संशोधन हुए जिनका उद्देश्य कुछ छोटे-छोटे परिवर्तन करना था और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के व्यवसाय-जनित बीमारियों के अभिसमय को मान्यता देनी थी और अधिनियम के कुछ दोषों को दूर करना था। रॉयल श्रम आयोग ने अधिनियम के उपबन्धों की विस्तृत रूप से जाँच के पश्चात् इनमें सुधार करने के कुछ सुझाव दिये। इन सिफारिशों के फलस्वरूप १९३३ में इस अधिनियम को पुनर्गठित व संशोधित करने वाला एक अधिनियम पारित किया गया जो जनवरी १९३४ से लागू कर दिया गया। इस अधिनियम द्वारा पहले अधिनियम का क्षेत्र और भी विस्तृत हो गया। इसके पश्चात् अधिनियम में १९३७, १९३८, १९३९, १९४२, १९४६, १९४९ और १९६२ में संशोधन किया गया। इस अधिनियम को कुछ आदेशों द्वारा भी विस्तृत रूप से लागू किया गया था। यह आदेश १९४८ का भारतीय स्वतन्त्रता आदेश (केन्द्रीय अधिनियम और अध्यादेशों का अनुकरण) और १९५८ का कानून का अनुकरण (Adaptation) करने के आदेश थे। इसके

अतिरिक्त युद्ध के समय दो और पण, युद्ध के कारण जो क्षति होती थी उसके लिए सुरक्षा देने के हेतु, उठाये गए। वे निम्नलिखित थे—१९४१ का युद्ध क्षति अध्या-  
देश और १९४३ का युद्ध क्षति (क्षतिपूर्ति बीमा) अधिनियम। इन दोनों के अन्तर्गत लड़ाई के कारण घायल कर्मचारियों को चिकित्सा सुविधाय तथा अन्य सहायता और क्षतिपूर्ति प्रदान की जाती थी। यह क्षतिपूर्ति भी उसी सीमा तक मिलती थी, जो श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के अन्तर्गत मिलती है। चीनी आक्रमण के पश्चात् लड़ाई या सफ्टकाल कार्य के कारण क्षति होने से क्षतिपूर्ति देने के लिए १९६२ में व्यक्तिगत क्षति (सफ्टकाल व्यवस्था) अधिनियम [Personal Injuries (Emergency Provisions) Act] और १९६३ में व्यक्तिगत क्षति (क्षति पूर्ति बीमा) अधिनियम [Personal Injuries (Compensation Insurance) Act] पारित किये गए हैं। इनका उल्लेख श्रम विभाग के अध्याय में किया गया है। श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम में सबसे महत्वपूर्ण संशोधन सन् १९४६ और १९५६ के थे। १९४६ के संशोधन के अनुसार ३०० रुपये मजदूरी प्राप्त करने वाले श्रमिकों के स्थान पर ४०० रुपये तक प्राप्त करने वाले श्रमिक भी अधिनियम के अन्तर्गत आ गए। १९६२ के संशोधन के अन्तर्गत यह सीमा ५०० रुपये कर दी गई है। १९५६ के संशोधन अधिनियम के अनुसार, जो मार्च १९५६ में पारित हुआ और जून १९५६ से लागू हुआ क्षतिपूर्ति देने के हेतु ब्यस्क और अल्पब्यस्क का अन्तर दूर कर दिया गया और अन्य कई धाराओं में परिवर्तन किया गया है। १९६२ में संशोधन के अनुसार, अधिनियम ५०० रुपये प्रति मास पाने वाले कर्मचारियों तक भी लागू कर दिया गया है। क्षतिपूर्ति की दरों में संशोधन हुआ है और व्यवसाय जनित बीमारियों की धारा को स्पष्ट कर दिया गया है। अधिनियम के, जैसा इस समय लागू है, उपबन्ध निम्नलिखित हैं—

### क्षेत्र (Scope)

यह अधिनियम रेलवे, कारखानों, खानों, वाणान, यत्र से चलने वाली गाड़ियों, निर्माण कार्य तथा अनेक अन्य सकट-पूर्ण रोजगारों में काम करने वाले सारे श्रमिकों पर लागू होता है। जो लोग क्लर्क, अधवा प्रशासन कार्य करते हैं या सशस्त्र सदा में या नैमित्तिक (Casual) कार्य पर हैं या जो ऐसे कार्य पर लगाये जाते हैं जो मालिका के व्यवसाय से भिन्न हैं, अथवा जिनकी आय ५०० रु० से अधिक है, वे इस अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते। नाविक (Seamen) और समुद्र पर काम करने वाले कुछ अन्य श्रमिक जो किसी शक्ति द्वारा चलने वाले जहाज पर काम करते हैं या ५० या इससे अधिक टन वाले किसी जहाज पर नौकर हैं वे भी इस अधिनियम के अन्तर्गत आ जाते हैं। साधारणतः अधिनियम उन समस्त श्रमिकों पर लागू होता है जो संगठित उद्योगों तथा खतरनाक रोजगारों में काम पर लगे हुए हैं। राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वे अधिनियम को विस्तृत कर इस प्रकार के अन्य व्यक्तियों पर भी लागू कर दें जिनके

व्यवसाय अंतरनाक समझे जाते हैं। मद्रास, उत्तर-प्रदेश, मैसूर तथा बिहार की सरकारों ने अधिनियम के क्षेत्र को उन लोगों तक विस्तृत कर दिया है जो किसी भी दम्य से चलने वाली गाड़ी में माल उतारने अथवा चढ़ाने का कार्य करते हैं अथवा ऐसी ही गाड़ियों में माल को लाने, ले जाने या रखने-उठाने के कार्य में लगे हुए हैं। बिहार सरकार ने ऐसे श्रमियों के लिए भी यह अधिनियम लागू कर दिया है जो जमीन के अन्दर गहरी खुदी नालियों की सफाई का कार्य करते हैं, या जल-मल निकास की नालियों में अथवा टूकों पर कार्य करते हैं। मद्रास सरकार ने अधिनियम को विस्तृत कर नारियल चुनने वालों पर, शहतीर के यातायात में लगे हुए श्रमिकों पर, माल लादने-उतारने वालों पर तथा शक्ति का प्रयोग करने वाली सब संस्थानों पर, जो कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत आ जाती है, यह अधिनियम लागू कर दिया है। मैसूर सरकार ने किसी भी जिला बोर्ड अथवा नगरपालिका के खूले में कार्य करने वाले कर्मचारियों पर भी यह अधिनियम लागू किया है। दम्बई सरकार ने इस अधिनियम को खेतों के ऐसे श्रमिकों तक विस्तृत कर दिया है जो ट्रैक्टर चलाने अथवा अन्य किसी यान्त्रिक साधन के लिए नौकर हैं। इस प्रकार उन सभी विभिन्न प्रकार के कार्यों की एक सूची है जिनमें काम करने वाले श्रमिकों पर यह अधिनियम लागू होता है। यह कार्य निम्नलिखित हैं— इमारतों के निर्माण-कार्य, उनकी भरमत्त अथवा ढाने में, सबके, पुल, बांध, सुरंग, तार, टेलीफोन या बिजली के लम्बे, नहरे, पाइप बिछाना, जल-मल निकास के नाले, रस्ती के पुल, आग बुझाने वाले, पेट्रोल, विस्फोटक कार्य, बिजली या गैस का कार्य, प्रकाश-स्तम्भ, सिनेमा दिखाना, जंगली जानवरों को पालना, गोताखोर इत्यादि, इत्यादि। १९५९ के संशोधन द्वारा इस प्रकार के रोजगार की सूची और विस्तृत कर दी गई है। यदि कोई व्यक्ति १९४८ के कर्मचारी राज्य-बीमा अधिनियम के अन्तर्गत आता है और वह कर्मचारी राज्य बीमा निगम से असमर्थता और प्राश्यता लाभ पाने का अधिकारी है, तब उसे मालिकों से इस अधिनियम के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति पाने का अधिकार नहीं है। जम्मू व कश्मीर राज्य के अतिरिक्त यह अधिनियम समस्त भारत में लागू होता है।

### क्षतिपूर्ति पाने का अधिकार (Title to Compensation)

क्षतिपूर्ति मालिकों द्वारा दी जाती है और ठेके के श्रमिकों के लिये भी क्षतिपूर्ति देने का उत्तरदायित्व मुख्य मालिक पर है। यह क्षतिपूर्ति उस समय दी जाती है जब श्रमिक को अपने रोजगार के कारण या कार्य करते समय किसी दुर्घटना से क्षति पहुँचती है। क्षतिपूर्ति उस समय नहीं दी जाती जब कोई श्रमिक तीन दिनों से अधिक अशक्त नहीं रहता या क्षति (मृत्यु न होने पर) स्वयं गंजदूर की गलती से होती है, उदाहरणतः, जब श्रमिक किसी नशीली चीज या शराब के प्रभाव में हो या उसने किसी आज्ञा का जान-बूझकर उल्लंघन किया हो, आदि। मृत्यु के घटने पर मालिकों को प्रत्येक परिस्थिति में क्षतिपूर्ति देनी होती है।



## व्यवसाय जनित बीमारियाँ (Occupational Diseases)

शारीरिक क्षतियों के अतिरिक्त कुछ विशिष्ट व्यवसाय जनित रोग हा जाने पर भी क्षतिपूर्ति प्रदान की जाती है। ऐसे रोगों का उल्लेख अधिनियम की तीसरी सूची में किया गया है उदाहरणतः सीसा धुआँ फासफोरस पारे के विष प्रयोग से बन्द हुवा आदि से होने वाली बीमारियाँ आदि आदि। राज्य की सरकारों को बीमारियाँ क सूची में और नाम बढ़ाने का अधिकार है और कुछ राज्यों की सरकारों ने ऐसा किया भी है। १९५६ के संशोधन अधिनियम के अनुसार उस सूची का जिसमें ऐसी बीमारियाँ और क्षतियों का उल्लेख है जिनके लिये क्षतिपूर्ति दी जाती है, अधिक विस्तृत तथा व्यापक कर दिया गया है और ऐसी क्षतियों की संख्या जिनके कारण स्थायी आंशिक असमर्थता हो जाती है १४ से बढ़ाकर ५४ कर दी गई है। १९६२ के संशोधन ने ऐसी बीमारियों के लक्षण की धारा को और अधिक स्पष्ट कर दिया है।

## क्षतिपूर्ति की राशि (Amount of Compensation)

क्षतिपूर्ति में दी जान वाली धनराशि चाट के प्रकार तथा धमिक की औसतन मासिक मजदूरी पर निर्भर है। इस उद्देश्य से क्षतियों को तीन भागों में बाँटा गया है—(१) ऐसी क्षति जिसके कारण मृत्यु हो जाती है (२) ऐसी क्षति जिससे स्थायी पूर्ण या आंशिक असमर्थता हो जाती है (३) ऐसी क्षति जिससे अस्थायी असमर्थता हो जाती है। बयस्क और अल्प बयस्कों के लिये क्षतिपूर्ति की दर पहले भिन्न थी परन्तु अब बयस्क और अल्पबयस्क का अंतर १९५६ के संशोधन द्वारा समाप्त कर दिया गया है। मृत्यु हो जाने पर अधिनियम में दी हुई क्षतिपूर्ति की दर निम्नतम वेतन वर्ग (अर्थात् १० रुपये प्रतिमाह से कम) के व्यक्तियों पर १००० रुपये से लेकर उच्चतम वेतन वर्ग (अर्थात् ४०० रुपये प्रतिमाह से अधिक) वाले व्यक्तियों पर १०००० रुपये तक हैं। स्थायी पूर्ण असमर्थता के समय इसी प्रकार क्षतिपूर्ति की दर वेतन के अनुसार १,४०० रुपये से १४००० रुपये तक है। अस्थायी असमर्थता होने पर अधिनियम के अनुसार धमिकों को प्रत्येक राश में हीन के बाव क्षति की राशि दी जाएगी और इस राशि की दर इस प्रकार होगी—मासिक वेतन की आधी राशि से (उन धमिकों के लिए जिनकी मजदूरी १० रुपये मासिक से कम है) ८७.५० रुपये तक (उन धमिकों के लिये जिनकी मजदूरी ४०० रुपये से अधिक है), १. असमर्थता, २. प्रथम, ३. द्वितीय, ४. तृतीय, ५. चतुर्थ, कोई क्षतिपूर्ति नहीं दी जाती उसके पश्चात् १६ व दिन से आठे माह के वेतन के हिसाब से क्षतिपूर्ति का दिया जाना प्रारम्भ हो जाता है जो असमर्थता काल में चलता रहता है। यह क्षतिपूर्ति अधिक से अधिक पाँच वर्ष तक दी जा सकती है। १९५६ के संशोधित अधिनियम के अंतर्गत क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के लिये जो सात दिन के प्रतीक्षा काल की व्यवस्था थी उसे घटाकर ३ दिन कर दिया गया है। यदि असमर्थता का समय २८ दिन या इससे अधिक है तब असमर्थ होने के दिन से

ही क्षतिपूर्ति देने की व्यवस्था की गई है। स्थायी आंशिक अन्वयता के समय क्षतिपूर्ति का हिमाव घनोपाजर्जन-व्यक्ति में क्षति पहुँचने के प्रतिगत के हिमाव से लगाया जाता है और इसका उत्सेस अधिनियम की प्रथम अनुसूची में दिया गया है।

### आश्रित (Dependants)

यदि श्रमिक की मृत्यु हो जाती है, उस समय जो आश्रित क्षतिपूर्ति के अधिकारी हैं, अधिनियम में उनकी भी एक सूची दी गई है। उनको दो भागों में बाँटा गया है—प्रथम वे जो बिना प्रमाण के ही आश्रित समझे जाते हैं तथा दूसरे वे जिन्हें यह प्रमाणित करना पड़ता है कि वे मृत व्यक्ति के आश्रित थे। प्रथम श्रेणी में निम्नलिखित व्यक्ति आते हैं—विधवा, अल्प-वयस्क वैध-पुत्र वैध-अविवाहित पुत्री तथा विधवा माँ। दूसरे वर्ग में निम्नलिखित व्यक्ति आते हैं यदि वे श्रमिक की मृत्यु के समय श्रमिक की आय पर निर्भर थे—विधुर पिता, विधवा माँ के प्रतिरिक्त माता या पिता, अल्पवयस्क अवैध पुत्र, अविवाहित अवैध पुत्री, विवाहित या विधवा अल्पवयस्क पुत्री, अल्पवयस्क भाई, अविवाहित या विधवा बहिन, विधवा पुत्र वधू, मृत पुत्र अथवा मृत पुत्री का अल्पवयस्क बच्चा, जबकि उसके माता-पिता में से कोई जीवित न हो, और यदि श्रमिक के माता-पिता जीवित नहीं हैं तो दादा और दादी।

### क्षतिपूर्ति का वितरण (Distribution of Compensation)

इस बात की भी व्यवस्था है कि समस्त घातक दुर्घटनाओं की सूचना एक 'श्रमिक क्षतिपूर्ति कमिश्नर' को दी जायगी और यदि मालिक अपने उत्तरदायित्व को स्वीकार करता है तब उसे कमिश्नर के पास क्षतिपूर्ति की राशि जमा करनी होगी। परन्तु जब मालिक अपने उत्तरदायित्व को नहीं स्वीकार करता तो कमिश्नर जाँच करने के पश्चात् आश्रितों को सूचित कर सकता है कि वे यदि दावा करना चाहें तो कर सकते हैं तथा इस विषय में वह हर प्रकार की सूचना दे सकता है। अधिनियम में इस बात की आज्ञा नहीं है कि क्षतिपूर्ति के लिये मालिक और मजदूर आपस में समझौता कर लें। मालिकों द्वारा क्षतिपूर्ति में से केवल १०० रुपये तक अधिम राशि दी जा सकती है। कमिश्नर को यह भी अधिकार है कि वह क्षतिपूर्ति की राशि में से २५ रुपये तक अन्वेष्टि किया पर व्यय करने वाले व्यक्ति को देने के लिये काट ले। १९५६ के संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत इस बात की भी व्यवस्था हो गई है कि समय पर क्षतिपूर्ति न देने पर दण्ड दिया जायगा। इस बात का सुझाव दिया गया है कि क्षतिपूर्ति की राशि कर्मचारी राज्य बीमा निगम द्वारा वितरित की जाय तथा राशि को अनुगत नमय-समय पर दिया जाय।

### अधिनियम का प्रशासन (Administration of the Act)

अधिनियम का प्रशासन राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है जिन्होंने अधिनियम के अन्तर्गत श्रमिक क्षतिपूर्ति कमिश्नरों की नियुक्ति की है। विवादोत्पन्न दावों को उप करना, किसी क्षति से मृत्यु होने पर क्षतिपूर्ति दिलवाना तथा सामयिक

भुगतानों की जाँच करना आदि कमिश्नर के कर्तव्य हैं। अधिनियम के अनुसार सम्बन्धित प्राधिकारियों को मासिक एक रिपोर्ट देने के लिये बाध्य है जिसमें दुर्घटनाओं की संख्या, क्षतिपूर्ति में दी गई राशि आदि का जल्सेस हो। १९६४ में दुर्घटनाओं की संख्या इस प्रकार थी जिनसे मृत्यु हुई—११६५, जिनसे स्थायी असमर्थता हुई—८८७८, जिनसे अस्थायी असमर्थता हुई—६५,६१७, कुल राशि १,०१,६६०। उसी वर्ष मृत्यु पर क्षतिपूर्ति में दी गई राशि ६३-७५ लाख रुपये थी और स्थायी असमर्थता के लिये दी हुई राशि ४३-७० लाख रुपये तथा अस्थायी असमर्थता के लिये दी गई राशि ३२-६५ लाख रुपये थी। क्षतिपूर्ति के लिये दी गई राशि का कुल योग १४०-०६ लाख रुपये था।

धमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम में फिर कुछ मसौघन करने पर विचार किया जा रहा है। इस संशोधन के अनुसार (१) धमिकों को क्षतिपूर्ति आगु के आधार पर भी दी जायेगी (२) ऐसी क्षतिपूर्ति की राशि से जिसका भुगतान न हो सका हो एक कल्याण निधि बनाई जायेगी और जिसे अधिनियम के अनुसार कमिश्नरों पर जमा किया जायेगा। (३) धमिकों को कार्य की अवधि में क्षति पहुँचने पर पुनः राजगार पर लगान की व्यवस्था की जायेगी। (४) नाविकों अथवा कप्तानों की रिपोर्ट में दाव दायर करने के लिये चयन की सीमा को समाप्त कर दिया जायेगा। (५) एम धमिकों को छटनी-क्षतिपूर्ति बढ़ा दी जायेगी जिनकी सेवाएँ स्थायी असमर्थता के कारण समाप्त कर दी गई हों, और (६) अधिनियम के क्षेत्र को इतना विस्तृत किया जायेगा कि क्रिमस ऐसे खान-मैनबर तथा खानों में काम करने वाले निरोधक-कर्मचारी भी इसकी परिधि में आ जायें जिनह १०० रुपये प्रतिमाह में अधिक वेतन मिलता है।

### भारत के क्षतिपूर्ति अधिनियम का आलोचनात्मक मूल्यांकन

सब बातों को देखते हुये कहा जा सकता है कि धमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम सफलतापूर्वक लागू किया गया है और इसके लागू करने में कोई कठिनाई भी नहीं हुई है। इसका कारण यह है कि यह अधिनियम बहुत स्पष्ट है और इसको लागू करने के लिये भी विषय प्रबन्ध किया गया है। अधिकतर मामलों में इसके उप-बन्धों को लागू करने के लिये संपत्ती सहमति दिखाई है। इसके अतिरिक्त अनेक केन्द्रों के उत्पादन कार्यकर्त्तियों ने, कुछ थम मफो तथा समाज मस्याओं ने भी अधिनियम के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति दिलाने में धमिकों की सहायता की है। उदाहरणार्थ, महम्मदाबाद की बपटा मिल मजदूर परिषद्, बम्बई की दो दावा दिलाने वाली ऐन्जिनियों और बम्बई राष्ट्रीय मिल मजदूर संघ आदि ने अधिनियम के प्रचार तथा निर्णय धमिकों को क्षतिपूर्ति दिलाने में अच्छा कार्य किया है। कई बार बकीलो ने भी बिना फीस लिये क्षतिपूर्ति के मुकदमों को खरा है। धमिक क्षतिपूर्ति कमिश्नर का नापीलिय भी क्षतिपूर्ति के लिये आशंका-यत्र निश्चने में धमिकों की सहायता करता है। अन्ध में सरकार ने मुकदमों लड़ने के लिये कई बार धमिकों

को वित्तीय सहायता भी दी है। सन् १९५८-५९ में सरकार ने इस कार्य के लिये १००० रुपाएँ दिए थे। प्रारम्भ में अधिनियम में जो दोष थे, वह भी कई संशोधनों द्वारा दूर हो चुके हैं। उदाहरणार्थ, १९३४ में यह व्यवस्था की गई थी कि यदि 'चोट घातक है तो स्वयं श्रमिक का दोष होने पर भी मालिकों को क्षतिपूर्ति देनी ही पड़ेगी। १९३८ में उद्योगजनित बीमारियों का क्षेत्र स्पष्ट कर दिया गया तथा शीघ्र एवं धीरे-धीरे लगने वाली व्यवसायजनित बीमारियों के अन्तर को भी स्पष्ट किया गया और साथ ही उद्योगजनित बीमारी होने पर क्षतिपूर्ति के लिए जो ६ माह की नोकरी की शर्त थी, उसको अब केवल धीरे-धीरे लगने वाली बीमारियों के लिए ही रखा गया है। क्षतिपूर्ति के दावे किए जाने का समय ६ माह से बढ़ाकर १ साल कर दिया गया है। मासिक वेतन की परिभाषा को अब स्पष्ट कर दिया गया है जिसके अन्तर्गत अब सम्पूर्ण माह की मजदूरी ली जाती है, चाहे उस मजदूरी के भुगतान की अवधि कोई भी क्यों न हो। १९५९ के संशोधनों से भी इस अधिनियम में उत्पत्ति हुई है। १९३८ में मालिकों के दायित्व का अधिनियम (Employers' Liability Act) भी पारित किया गया था। इसके अन्तर्गत इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि किसी भी श्रमिक को कोई क्षति पहुँचाने पर यदि हुरजाने का दावा किया जाता है तो मालिक इस बात की दलील नहीं दे सकते कि श्रमिक का रोजगार सामान्य आ-अर्मात वह कई मालिकों द्वारा काम पर लगाया हुआ था। इस १९३८ के अधिनियम को बाद में १९५१ के एक संशोधन से और भी स्पष्ट कर दिया गया है।

श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के मुख्य दोष

क्षतिपूर्ति अधिनियम के लागू होने पर इसके कई दोष सामने आये हैं। मालिकों ने यह शिकायत की है कि अधिनियम उनके प्रति अन्याय करता है क्योंकि उनकी यह सम्झ में नहीं आता कि जिस सफ़ट के लिये वे व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नहीं हैं, उसकी क्षतिपूर्ति वे क्यों करें। उदाहरणार्थ, घातक चोट। मामले में यदि श्रमिक की मृत्यु स्वयं उसकी ही गलती से होती है, तब भी मालिक क्षतिपूर्ति के लिये उत्तरदायी ठहराया जाता है।

इस अधिनियम के कार्यान्वित होने पर कई दोष पाये जाते हैं जो विशेषतः श्रमिकों के दृष्टिकोण से अधिक गम्भीर हैं। यह अधिनियम ठीक प्रकार से ल नहीं होता, विशेषतः उन छोटे-छोटे तथा गुणकसिल क्षेत्रों में जहाँ सामान्यतः बात का प्रयत्न किया जाता है कि जैसे भी हो मजदूर को क्षतिपूर्ति न देनी पड़े बड़ी-बड़ी कम्पनियों द्वारा अन्वित अधिनियम को ठीक प्रकार से लागू करती यद्यपि उनमें भी छोटी-मोटी क्षतिपों की रिपोर्ट नहीं दी जाती। गुणकसिल क्षेत्रों में प्रार्थनापर पर कार्यवाही करने में बहुत देर हो जाती है क्योंकि कानून अधिकारी बजाय इसके कि अधिनियम की मूल भावना एवं तत्त्व पर ध्यान कानूनी कठिनायियाँ (Formalities) में अधिक पड़े रहते हैं। दूसरे, जो अधिक

अर्थात् कमिश्नर नियुक्त किये गये हैं वे इस अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले मामलों का शीघ्रता से निर्णय नहीं करते क्योंकि वे अपने अन्य कार्यों में बहुत व्यस्त रहते हैं। मौसमी कारखानों में, जैसे चावल मिलों में, या कपास निवारण की मिलों में, दुर्घटनाएँ प्रायः चुपचाप दबा दी जाती हैं अथवा यदि ऐसा सम्भव नहीं होता तो दुरुस्त राशि देकर फंसता कर लिया जाता है और क्षतिपूर्ति की पूरी राशि नहीं दी जाती। अन्धीय सार्वजनिक निर्माण विभाग में भी अधिनियम सतोपजनक रूप से लागू नहीं होता, विशेषकर ठेके पर कार्य करने वाले श्रमिकों के लिए। ठेकेदार कभी-कभी अधिनियम के अनुसार दिये जाने वाली राशि के स्थान पर कम घन देकर पूरी राशि की रसीद ले लेते हैं और कभी-कभी तो क्षतिपूर्ति बिल्कुल भी नहीं दी जाती। खानों में भी यह देखा गया है कि अधिकार दुर्घटनाओं की सूचना तक नहीं दी जाती। इस समय मालिक ऐसी दुर्घटनाओं की सूचना देने के लिए बाध्य नहीं है जिसमें मृत्यु नहीं होती, चाहे उनकी क्षतिपूर्ति भले दी दी जाती हो। कमिश्नर यह नहीं जान पाता कि क्षतिपूर्ति उचित रूप में दी गई है या नहीं। इसके अतिरिक्त मेवा काटें रखने की भी कोई सामान्य व्यवस्था नहीं है। इसका परिणाम यह होता है कि जब दुर्घटना के पश्चात् थमिक और उसका परिवार अपने घर चला जाता है तब घर का पता ज्ञात न होने के कारण उससे सम्पर्क कठिन हो जाता है। थमिक इतने अज्ञानी और अशिक्षित होता है कि अधिकतर उन्हें इतना भी नहीं मालूम होता कि औद्योगिक दुर्घटनाओं के होने पर वे क्षतिपूर्ति के अधिकारी हैं। इस सम्बन्ध में श्रमिकों को शिक्षित करने की ओर सरकार, मालिकों और थमिक सभों द्वारा बहुत कम पग उठाये गये हैं। इसके अतिरिक्त कोई ऐसी सस्यामें भी नहीं है जो श्रमिकों को क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के लिए कानूनी सहायता प्रदान कर सकें। यदि थमिक को यह ज्ञात भी होता है कि वह क्षतिपूर्ति पाने का अधिकारी है, तब भी उसे मालिक से क्षतिपूर्ति माँगनी पड़ती है, और इस प्रार्थना का अधिकतर परिणाम यह होता है कि जब तक प्रार्थना को वापस न ले लिया जाय अथवा थोड़ी सी राशि को ही क्षतिपूर्ति की पूरी राशि के रूप में स्वीकार न कर लिया जाय, उसे बर्खास्त करने की धमकी दे दी जाती है। श्री शिवाराव का कहना है कि "एक सीमा के पश्चात् अपने अधिकारों की पूर्ति करना भारतीय थमिक के लिए लाभदायक नहीं है।" थमिक की कई बार इस कठिन समस्या का सामना करना पड़ता है कि या तो क्षतिपूर्ति के लिए जोर डालकर अपनी नोकरी से हाथ धो ले या इस आश्वासन पर कि उसकी नोकरी बनी रहेगी, वह, जो भी मालिक दे, उसे स्वीकार कर ले। यदि मालिक क्षतिपूर्ति देना अस्वीकार कर देता है तो थमिक के सामने केवल अदालत का रास्ता ही रह जाता है, जिसमें अनेक कठिनाइयाँ हैं। थमिक के पास न तो इतना धन होता है और न इतना अवकाश ही होता है कि वह मुकदमेबाजी का शौक कर सके। इसलिए अधिकार मामलों में मुकदमा दायर नहीं किया जाता। दूसरी बात यह है कि मालिकों के बड़े-बड़े योग्य वकीलों के सामने थमिक की सफलता भी संदिग्ध

मालिकों का ही है। परन्तु उस उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिये मालिकों द्वारा अनिवार्य बीमा कराने की व्यवस्था नहीं है। यह एक ऐसी सामाजिक-बीमा व्यवस्था नहीं है जिसमें कि मालिक, धर्मिक और राज्य मिलकर धर्मिकों को क्षतिपूर्ति देने के लिये एक त्रिदलीय निधि बनाते हों। इस योजना के लिये व्यावसायिक बीमे के सिद्धान्त का भी अनुकरण नहीं किया गया है क्योंकि मालिक इसमें इस बात के लिये बाध्य नहीं है कि वे अपने जोखिम का बीमा किसी बीमा कम्पनी प्रमवा बिन्ही अन्य संस्थाओं के साथ कराएँ। फिर भी मालिकों के कुछ महत्वपूर्ण सगठनों के सदस्यों ने अधिनियम के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति में दिये जाने वाले भुगतान से बचने के लिये बीमा कराया है। उदाहरणार्थ, 'बम्बई मिल मालिक परिषद्' ने स्वयं 'मिल मालिक पारस्परिक बीमा परिषद्' की स्थापना की है जो अपने सदस्यों की क्षतिपूर्ति में दायित्व का बीमा करती है। भारतीय बूट मिल परिषद् के सदस्यों ने भी धर्मिक क्षतिपूर्ति में दायित्व से बचने के लिये बीमा कराया है। कलकत्ता और मद्रास के कुछ बाघा ब्यूरो (Claims Bureau) भी दुर्घटना बीमा के लिये सुविधार्थ प्रदान करते हैं।

इस प्रकार के बीमे की योजना के नाम स्पष्ट हैं। यह सभी सम्बन्धित पक्षों के लिए लाभदायक है। जब मालिक धर्मिकों के देनदारी से मुक्त होता है तब वह धर्मिकों के द्वारा मँगी जाने वाली क्षतिपूर्ति का विरोध नहीं करता बल्कि वह इस बात का ध्यान रखता है कि उसके धर्मिकों को पचाव रूप से क्षतिपूर्ति मिल जाय। इससे मालिकों और धर्मिकों के बीच बढ़ता कम हो जाती है। यदि मालिक ने पहले ही बीमा कराया हुआ है और किसी समय दिवालिया भी हो जाता है तब भी धर्मिकों की अग्रदशा अनिश्चित नहीं होती। अतः अनेक राज्य सरकारों, मालिकों के सगठनों और धन अनुसंधान समिति ने सुझाव दिया है कि दुर्घटनाओं की क्षतिपूर्ति देने के लिये मालिकों के दायित्व का बीमा अनिवार्य रूप से किया जाना चाहिए।

अनिवार्य बीमा दो प्रकार का हो सकता है कम्पनी बीमा और राज्य बीमा। अधिकतर राज्य बीमा का समर्थन किया जाता है क्योंकि निजी बीमा कम्पनियों में धर्मिकों को स्वयं ही दावा करना पड़ता है। इसमें खर्चों और लब्धे लब्धे मुकदमों की सम्भावनाएँ हो सकती हैं और धर्मिकों को मिलने वाला लाभ स्वतः प्राप्त नहीं होगा और वर्तमान दोष भी यथावत बने रहेंगे। देश में धर्मिक क्षतिपूर्ति की वर्तमान अवस्थाओं को सुधारने के लिये एकमात्र उपाय सामाजिक-बीमा के सिद्धान्त को प्रपञ्चना ही है। इसमें नाग्य तीन भागों—अर्थात् मालिकों, धर्मिकों और राज्य—में बँट जाती है। मालिकों का वर्तमान योजना के प्रति विरोध भी दूर हो जायेगा तथा उनको क्षतिपूर्ति न देने से जो लाभ होता है उसका प्रयोग भी नहीं रहेगा। घर धर्मिकों के दृष्टिकोण से भी बहुत बड़ा लाभ होगा। जब मालिकों को धर्मिकों की क्षतिपूर्ति की माँग पूरा न करने से कोई लाभ नहीं होगा और इस सम्बन्ध में उनका कोई प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व न होगा तब वे

श्रमिकों की राह में बाधक होने की अपेक्षा क्षतिपूर्ति दिलाने में उनके सहायक होंगे। क्षतिपूर्ति का भुगतान भी स्वतः ही होगा और श्रमिकों को दावा करने अथवा मुकदमा चालू करने की आवश्यकता नहीं होगी। अधिनियम से बचने का प्रयत्न भी बहुत कम हो जायगा। वर्तमान परिस्थिति में इस सुधार की बहुत आवश्यकता है। चिकित्सा लाभों के लिये भी व्यवस्था करना सम्भव हो जायगा, जो स्वास्थ्य बीमा निधि का भाग हो सकता है और श्रमिक को किसी भी दुर्घटना का शिकार होने पर यह चिकित्सा-लाभ तत्काल ही निशुल्क प्राप्त हो जायेगा। यद्यपि अधिनियम में ऐसा कोई संशोधन नहीं हुआ है, जिसके अन्तर्गत क्षतिपूर्ति के लिये श्रमिकों को बीमा की व्यवस्था हो फिर भी "कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम" द्वारा इस ओर कदम उठा लिया गया है। इसके अनुसार क्षतिपूर्ति देने का उत्तरदायित्व अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित निगम का है। श्रमिकों का उत्तरदायित्व इस प्रकार समाप्त हो गया है। जब यह अधिनियम समस्त भारत में लागू हो जाये, तब श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम की कोई आवश्यकता नहीं रह जायगी। व्यक्तिगत चोट (क्षतिपूर्ति बीमा) अधिनियम, १९६३

यह अधिनियम सन् १९६२ में चीनी आक्रमण के परिणामस्वरूप घोषित सकटकालीन स्थिति के पश्चात् पास किया गया था परन्तु लागू किया गया १ नवम्बर १९६४ से। अधिनियम के अन्तर्गत, आवश्यक सेवाओं, फैक्टरियो, ज्वानों, बागानों, बड़े बन्दरगाहों आदि पर काम करने वाले श्रमिकों को यदि शत्रु की किसी कार्यवाही के कारण व्यक्तिगत चोट या क्षति पहुँचती है तो उनके मालिक ऐसे श्रमिकों की क्षति की पूर्ति करेंगे, मालिक अपने इस दायित्व को पूरा करने के लिये सरकार से बीमा पालिसियाँ लेंगे और बीमे की वित्तात्मिक कितने भरा करेंगे। अधिनियम के प्रवन्धकों को लागू करने के लिये श्रम मन्त्रालय ने (१) व्यक्तिगत चोट (क्षतिपूर्ति बीमा) योजना, १९६५; और (२) व्यक्तिगत चोट (क्षतिपूर्ति बीमा) नियम, १९६५ बनाये। योजना के अन्तर्गत, ३१ मार्च सन् १९६६ को समाप्त होने वाली तिमाही के लिये बीमे की किरा की दर निर्दिष्ट की गई। यह दर ३१ दिसम्बर १९६५ को समाप्त होने वाली तिमाही में मालिकों के मजदूरी-बिल के प्रत्येक १०० रुपये पर २५ पैसे थी। इस सम्बन्ध में जीवन बीमा निगम को केन्द्र सरकार का एजेंट नियुक्त किया गया है। राज्य सरकारों को इस अधिनियम को लागू करने वाली मसौदारी की व्यवस्था करनी है और इस कार्य के लिये प्रतिरिक्त स्टाफ को रखने के लिये जो व्यय होगा वह व्यक्तिगत चोट (क्षतिपूर्ति बीमा) निधि में से पूरा किया जायेगा।

## भारत में मातृत्व-कालीन लाभ (Maternity Benefits in India)

### मातृत्व-कालीन लाभ का महत्व

भारत में गर्भवती स्त्रियों को मातृत्व-कालीन लाभ और विश्राम प्रदान करने के महत्व की ओर प्रथम बार अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने भारतीय जनता

का ध्यान उस समय आकर्षित किया, जब उसने १९१६ में एक बाल-जन्म अभिसमय पारित किया। भारतीय सरकार इस अभिसमय को कुछ कठिनाइयों की वजह से नहीं अपना सकी। वे कठिनाइयाँ यह थी—स्त्री श्रमिकों की प्रवासिता, गर्भवती होने से पूर्व घर लौट जाने का रिवाज तथा बीमारी का प्रमाणपत्र बनाने के लिये महिला डाक्टरों का अभाव, आदि। इस विषय पर श्री एन० एम० जोशी ने कुछ प्रयत्न किये थे। १९२४ में विधान परिषद् के समक्ष उन्होंने एक विधेयक रखा। परन्तु उसमें वे सफल नहीं हो सके क्योंकि सरकार इस बात से सहमत नहीं थी कि इस प्रकार की व्यवस्था की आवश्यकता थी। परन्तु हमारे देश में महिला श्रमिकों के लिये मातृत्व-कालीन लाभों की सदैव बहुत आवश्यकता रही है। भारत में लगभग सभी स्त्री श्रमिक विवाहित हैं और निर्धनता, अज्ञानता तथा विकृति सुविधाओं के अभाव के कारण यहाँ माताओं की मृत्यु संख्या अत्यधिक है। समाज-सेवकों द्वारा यह अनुमान लगाया गया है कि भारत में प्रत्येक १,००० बच्चों के जन्म होने पर औसतन २५ माताओं की मृत्यु हो जाती है। इस प्रकार यह देखते हुये कि भारत में औसतन ६० लाख बच्चे प्रति वर्ष पैदा होते हैं, यह कहा जा सकता है कि लगभग २,५०,००० माताओं की मृत्यु प्रतिवर्ष हो जाती है जिनमें से अधिकांश युवतियाँ होती हैं। निर्धनता के कारण अधिकतर महिलाओं को कोई न कोई नौकरी करनी पड़ती है और इसके साथ ही उन्हें अपने घरेलू कामकाज को भी देखना होता है। परिणामस्वरूप उन्हें अपने व्यक्तित्व को विकसित करने का कोई अवसर नहीं मिल पाता। ऐसी परिस्थितियों में पैदा होने वाले शिशु के स्वास्थ्य को भी हानि पहुँचती है और बच्चे दुबल पैदा होते हैं, क्योंकि माताओं को गर्भावस्था और बच्चे के जन्म के पश्चात् पर्याप्त विश्राम और भोजन नहीं मिल पाता। यदि गर्भवती माताओं की ठीक प्रकार से देखभाल नहीं की जाती है तो देश की भावी सन्तति के स्वास्थ्य-विकास पर बुरा प्रभाव पड़ता है। अतः हमारे देश में मातृत्व-कालीन लाभ की बहुत आवश्यकता है।

इतना होते हुये भी भारत सरकार ने मातृत्व-कालीन लाभ की महत्ता को पूर्णतया नहीं समझा। अनेक राज्य सरकारों ने समय-समय पर इस विषय पर विधेयक पारित किये हैं और इस प्रकार के लाभों की महत्ता धीरे-धीरे स्वीकार की जा रही है।

**विभिन्न राज्यों में मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम**

१९२६ में बम्बई सरकार ने प्रथम मातृत्व कालीन लाभ अधिनियम पारित किया और अगले वर्ष इसका अनुसरण करते हुये मध्य प्रान्त (अब मध्य प्रदेश) ने भी एक अधिनियम पारित किया। रॉयल श्रम आयोग की सिफारिशों के परिणामस्वरूप अनेक राज्यों में मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम पारित किये गये। स्वतन्त्रता के पश्चात् तथा राज्यों के पुनर्गठन के पश्चात् इन सभी अधिनियमों में संशोधन हुए। कुछ को निरस्त (Repeal) कर दिया गया और कुछ राज्यों में



नये अधिनियम बनाये गये। विभिन्न राज्यों में जो महत्वपूर्ण मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम पास किये गये वे इस प्रकार थे—असम (१९४४), बिहार (१९४७-१९५६ में संशोधित), बम्बई (१९२६-दिल्ली तक विस्तृत), हैदराबाद (१९४२-१९५० में संशोधित), केरल (१९५७), मध्य प्रदेश (१९५८), मद्रास (१९३४-१९५८ में संशोधित—ग्राम्य पर भी लागू), मैसूर (१९५६), उड़ीसा (१९५३-१९५७ में संशोधित), पंजाब (१९४३-१९५८ में संशोधित), राजस्थान (१९५३-१९५६ में संशोधित), उत्तर प्रदेश (१९३८), बंगाल (१९३६) और पश्चिमी बंगाल चाय क्षेत्र (१९४६-१९५६ में संशोधित)। इसके अतिरिक्त तीन केन्द्रीय अधिनियमों के अन्तर्गत भी मातृत्व-कालीन लाभ मिलता है। केन्द्रीय अधिनियम ये हैं—१९४१ का खान मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम, १९४८ का कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम और १९५१ का वाणिज्यिक अधिनियम। इन सभी अधिनियमों के उपबन्धों में प्राप्ति मिलता पाई जाती है और इनके अन्तर्गत, लाभ प्राप्त करने के लिये पात्रता अवधि, लाभ राशि की दर और अवधि आदि मिल-मिल है। अगस्त १९५५ में केन्द्रीय सरकार ने मातृत्व-कालीन लाभों में समानता लाने के लिये और न्यूनतम स्तर निर्धारित करने के लिये कुछ आदर्श नियम बना कर राज्य सरकारों में परिचित किये। उसके पश्चात् कुछ राज्य सरकारों ने अपने अधिनियमों में इन नियमों के आधार पर संशोधन किये। १९६६ में केन्द्रीय सरकार ने मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम पारित किया। यह प्रचलित कानूनों में प्रगतिशील व्यवस्थाएँ लागू करके स्तरी को ऊँचा उठाने का प्रयास करता है। केन्द्रीय सरकार का १९६१ का मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम

सन् १९६१ के केन्द्रीय मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम को १२ दिसम्बर १९६१ को सन्तुष्टि की स्वीकृति मिली। १ नवम्बर १९६३ से इस अधिनियम को लागू पर लागू किया गया और १६ दिसम्बर १९६३ से वाणज्यिक। अनेक राज्य सरकारों ने भी अब इसको अपना लिया है और अपने राज्य-अधिनियम निरस्त कर दिये हैं, कुछ अन्य राज्य इसे लागू करने के लिये पग उठा रहे हैं। जिन राज्यों में अब केन्द्रीय अधिनियम लागू है उनके नाम ये हैं—केरल, ग्राम्य प्रदेश, बिहार, पंजाब, पश्चिमी बंगाल, मद्रास, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, दिल्ली, असम और राजस्थान। राज्य-अधिनियम अब केवल मैसूर, उड़ीसा और उत्तर प्रदेश में लागू हैं और यह भी केवल नियमित कर्मचारियों पर। यह सन्तुष्टिपूर्ण है कि जिन क्षेत्रों में कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम लागू है, वहाँ मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियमों के अन्तर्गत उत्पन्न अधिकारों से मुक्त कर दिया गया है। किन्तु अभी हाल में किये गये एक संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि ऐसे क्षेत्रों में भी मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियमों के अन्तर्गत महिला अधिकारों को मातृत्व-कालीन लाभ उस समय तक प्राप्त होंगे जब तक कि वे कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत जैसे ही लाभ प्राप्त करने के योग्य न हो जायें। केन्द्रीय अधिनियम के मुख्य उपबन्ध अग्र प्रकार हैं—

यह अधिनियम सभी खानो, बागान तथा कारखानों पर लागू होता है परन्तु जो संस्थान कमचारी राज्य बीमा योजना के अन्तर्गत आते हैं उन पर यह अधिनियम लागू नहीं होता। इस अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं—

(१) महिला को, यदि वह प्रसव की अनुमानित तिथि से पूर्व के १२ महीनों में १६० दिवस की नौकरी कर लेती है, मातृत्व-कालीन लाभ देने की व्यवस्था है। इस अवधि में यदि कोई जबरौ छुट्टी (Lay off) हो, वह सम्मिलित कर ली जाती है। १६० दिनों की ये पात्रता अवधि उन स्त्रियों पर लागू नहीं होगी जो असम में आने से पूर्व ही गमबती हो। (२) मातृत्व कालीन लाभ काल १२ सप्ताह निर्धारित किया गया है अर्थात् ६ सप्ताह प्रसव से पूर्व और ६ सप्ताह प्रसव के पश्चात्। (३) लाभ राशि की दर औसतन दैनिक मजदूरी (अर्थात् महिला श्रमिक की वह औसतन मजदूरी जो उसको प्रसव के कारण अनुपस्थिति से पूर्व ३ कलण्डर महीनों में मिलती है) या १ रुपया प्रतिदिन जो भी अधिक हो, निर्धारित की गई है। (४) मालिक द्वारा प्रसव से पहले या प्रसव के बाद यदि किसी दाई आदि का प्रबन्ध निशुल्क नहीं किया जाता है तो २५ रुपये बिक्रिस्ता धोतन देने की व्यवस्था है। (५) गर्भपात होने पर ६ सप्ताह की छुट्टी जो मातृत्व-कालीन लाभ की दर के अनुसार मजदूरी सहित होगी, दिये जान की व्यवस्था है। (६) गम के कारण या प्रसव के कारण यदि स्त्री श्रमिक बीमार हो जाती है तो उसे १ माह की अतिरिक्त छुट्टी उसी दर पर दी जायेगी। (७) जब तक बच्चे की आयु १५ माह की नहीं हो जाती माता को दूध पिलाने के लिये दो निर्धारित समय के मध्याह्नक दान की व्यवस्था है। (८) गर्भवती स्त्रियों को मातृत्व-कालीन छुट्टी में न वर्खास्त किया जा सकता है और न ही काम पर से हटाया जा सकता है। मातृत्व कालीन छुट्टी में स्त्रियों को काम पर लगाना वातुनन अपराध है। किसी भी गर्भवती स्त्री से ऐसा काम नहीं कराया जायेगा जो कठिन और भारी हो या जिससे उसे घण्टो खड़ा रहना पड़ता हो या ऐसा कार्य हो जिससे उसके गर्भ पर या स्वास्थ्य पर बुरा असर पड़ता हो।

राज्य के विभिन्न अधिनियमों की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

### क्षेत्र (Scope)

जहाँ तक क्षेत्र का सम्बन्ध है आन्ध्र प्रदेश मध्य प्रदेश असम मैसूर, हैदराबाद पंजाब उड़ीसा राजस्थान में अधिनियम सभी नियन्त्रित कारखानों में कार्य करने वाली स्त्री श्रमिकों पर लागू होता है। बम्बई अधिनियम केवल कुछ विशेष जिला और नगरों तक ही सीमित है। विहार अधिनियम पहले गैर मौसमी कारखानों पर लागू होता था परन्तु १९५३ में इसमें संशोधन करके इसे बपास, जूट, वन और चीनी के कारखानों को छोड़कर सभी रजिस्टर्ड कारखानों पर लागू कर दिया गया है। अन्य राज्यों में अधिनियम केवल उन महिला श्रमिकों पर लागू होते हैं जो गैर मौसमी फैक्ट्रियों में काम करती हैं। असम और करल में अधिनियमों को बागान की स्त्री श्रमिकों पर भी लागू कर दिया गया है। १९४८ में

पश्चिमी बंगाल सरकार ने अलग से एक अधिनियम पारित किया जिसका नाम 'पश्चिमी बंगाल मातृत्व-कालीन लाभ (चाय बागान) अधिनियम' है। इसके अन्तर्गत राज्य में चाय कारखानों और बागान में काम करने वाली स्त्रियों को भी मातृत्व-कालीन लाभ दिया जाता है। १९५० में एक सन्तोषन के अनुसार स्त्री श्रमिकों को प्रसवकाल के ६ सप्ताह बाद तक किसी भी काम को करने की आज्ञा नहीं है। खान मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम १९२३ के भारतीय खान अधिनियम के अन्तर्गत आने वाली सभी स्त्री श्रमिकों पर लागू होता है। जिन स्थानों पर कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम लागू कर दिया गया है वहाँ मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम के अन्तर्गत गालिकों का स्त्री श्रमिकों को लाभ प्रदान करने का उत्तरदायित्व नहीं है।

लाभ प्राप्ति के लिए पात्रता अवधि तथा लाभ राशि की दर और अवधि

निम्नलिखित तालिका से विभिन्न केन्द्रीय व राज्य अधिनियमों में लाभ प्राप्त करने के लिये पात्रता अवधि (Qualifying Period), लाभ राशि की दर तथा लाभ की अवधि स्पष्ट हो जायेगी—

अधिनियम	पात्रता अवधि	लाभ-काल (सप्ताह)	लाभ-राशि की दर
१	२	३	४
राज्य अधिनियम- मैसूर मातृत्व- कालीन लाभ अधिनियम, १९५६	सूचना देने के दिन से पूर्व १ माह की नौकरी या पिछले १२ माह में निरन्तर या सविराम १५० दिन की नौकरी।	१२	७५ पैसे प्रतिदिन अथवा दैनिक औसत आय का ७/१२ हिस्सा इनमें जो भी अधिक हो।
उड़ीसा मातृत्व कालीन लाभ अधिनियम, १९५३ (१९५७ में संशो- धित)।	सूचना देने के दिन से पूर्व ६ महीने की नौकरी।	१२	वास्तविक दैनिक मजदूरी या वेतन, जो ७५ पैसे प्रतिदिन से कम न हो।
उत्तर प्रदेश मातृ- त्व-कालीन लाभ अधिनियम १९३८	सूचना देने के दिन से पूर्व ६ माह की नौकरी।	८	दैनिक औसत आय या ५० पैसे प्रतिदिन, इनमें जो भी अधिक हो।
केन्द्रीय मातृत्व- कालीन लाभ अधिनियम १९६१	अनुमानित प्रसव की तिथि से पूर्व के १२ महीनों में १६० दिन की अवधि। असम में आने वाली गर्भ- वती स्त्रियों के लिये कोई अवधि नहीं है।	१२	औसत दैनिक मजदूरी या एक रुपये प्रतिदिन जो भी अधिक हो।

केन्द्रीय अधिनियम में, जो अब खाना और कई राज्यों में भी लागू है, अतिरिक्त लाभ का उल्लेख उगार किया जा चुका है। अन्य राज्यों में भी चिकित्सा बोनस के रूप में अतिरिक्त लाभ देन की व्यवस्था है। यह लाभ तब दिये जाते हैं जब महिला श्रमिक किसी योग्य दाई अथवा अन्य प्रशिक्षित व्यक्तियों की सेवाओं का उपयोग करती है और मालिक अपनी ओर से किसी दाई आदि का निशुल्क प्रबन्ध नहीं करते हैं। उत्तर प्रदेश में इस प्रकार का बोनस ५ रु० है, मैसूर व उड़ीसा में १० रु० है। पंजाब में यह बोनस २५ रु० निर्धारित किया गया है। ग्रसम में प्रसव काल में चिकित्सा सहायता निशुल्क प्रदान करने की व्यवस्था है। उत्तर प्रदेश और उड़ीसा के अधिनियमों में यह भी व्यवस्था की गई है कि जहाँ ५० या इससे अधिक स्त्रियाँ या २५ प्रतिघन स्त्री श्रमिक काम करती हैं, वहाँ प्रत्येक मालिक का बच्चों के लिए शिशु-गृहों की व्यवस्था करनी होगी तथा स्त्री श्रमिकों के कल्याण के लिए स्वास्थ्य निरीक्षकों को नियुक्त करना होगा। वह स्त्री, जिसके एक वर्ष से कम आयु का शिशु है, जिस समय भी चाहें आधा-प्राधा घण्टे के दो मध्याह्नतर, एक दोपहर रा पूरुब और एक दोपहर के बाद, ले सकती हैं। ये मध्याह्नतर उसके एक घण्टे के सामान्य मध्याह्नतर के अतिरिक्त होंगे। यदि कारखाने में शिशु-गृह की व्यवस्था की गई है तब ऐसे मध्याह्नतर पन्द्रह पन्द्रह मिनट के होंगे। उत्तर प्रदेश, और मैसूर के अधिनियमों में गर्भपात होने पर तीन माह की अवकाश छुट्टी की भी व्यवस्था है। उड़ीसा तथा मैसूर में गर्भकाल में बीमारी व कारण स्त्री श्रमिक को १ माह की अतिरिक्त छुट्टी मिल सकती है। केन्द्रीय अधिनियम के लागू होने से पहले, अन्य राज्यों के अधिनियमों में भी अतिरिक्त लाभ प्रदान करने की व्यवस्थाये थी।

भुगतान के दायित्व से बचन व लिए मालिक स्त्रियों को बर्खास्त न कर दे, इसके लिए अधिनियम में उनकी सुरक्षा की भी व्यवस्था की गई है। प्रसवकाल की छुट्टी में किसी भी स्त्री श्रमिक को बर्खास्त नहीं किया जा सकता। प्रसवकाल की छुट्टी में स्त्रियों को काम पर लगाना कानूनन अपराध है। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था है कि गर्भकाल में महिला श्रमिकों को ऐसे काम पर न लगाया जाए जिससे उनकी गर्भस्थिति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े।

### अधिनियमों का प्रशासन

सारे राज्यों में अधिनियमों के प्रशासन के लिये कारखाना निरीक्षक उत्तरदायी हैं। कामले की खानों को छोड़कर, जिनमें कोयला खान कल्याण कमिश्नर इसके लिये उत्तरदायी हैं, अन्य खानों में इनका उत्तरदायित्व खानों के मुख्य निरीक्षक पर है। अधिनियम में मालिकों के लिये यह आवश्यक है कि वे प्रतिवर्ष वार्षिक विवरण प्रस्तुत कर जिसमें वर्ष भर में कितने दावे किये गये हैं, तथा कितने दावों का भुगतान हुआ है और फलस्वरूप कितनी मुक्त राशि प्रदान की गई है, इसका विवरण दे। जदाहरणार्थ १९६८ में राज्यों में व्यापार देने वाले कारखानों में

कार्य पर लगी हुई औसतन ३५८,६७५ स्त्री अधिकारी में से १६७,०५ स्त्रियों ने मातृत्व-कालीन लाभ की माग की, १४३,४७ स्त्रियों को वास्तव में इस प्रकार के लाभ प्रदान किये गये, ४,३५० मामलों में बोनस भी प्रदान किये गये अथवा गर्भ-पात की स्थिति में सहायता प्रदान की गई और कुल ११ लाख की राशि दी गई। उसी वर्ष ब्योरा देने वाली स्त्रियों में काम करने वाली स्त्रियों की औसत संख्या ४३,४०० थी, जिसमें ७,६०६ ने लाभों के लिए माग की; ७,३२६ को इस प्रकार के लाभों का भुगतान किया गया, ४७४ को बोनस प्रदान किया गया और भुगतान की कुल राशि १४,२६,१२७ रुपये थी। इसी वर्ष ब्योरा देने वाले बागान में कार्य पर लगी हुई औसतन ३१६,७०३ स्त्री अधिकारी में से ६४,८५५ ने लाभों के लिए माग की और ६३,६५० स्त्रियों को लाभों का भुगतान किया गया, ५४ मामलों में बोनस भी प्रदान किया गया और भुगतान की कुल ७४,७०,२५३ रुपये की राशि दी गई।

✓ यहाँ

## भारत में मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियमों का आलोचनात्मक मूल्यांकन

'मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम' कारखानों में काम करने वाली महिला अधिकारी के लिये पर्याप्त आराम और वित्तीय सहायता प्रदान कराने में अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्ध हुए हैं। परन्तु हमारे देश में इस विधान में कुछ दोष भी हैं। अधिनियमों का मुख्य दोष यह है कि न तो यह सब स्थानों पर एक समान है और न ही यह व्यापक है और कुछ अपवादों को छोड़कर प्रत्येकाल के समय, उसके पूर्व और उसके बाद निःशुल्क चिकित्सा सहायता का भी कोई प्रवन्ध नहीं है। प्रो० बी० पी० घटारकर ने औद्योगिक अधिकारी के लिए स्वास्थ्य बीमे की अपनी रिपोर्ट में इन अधिनियमों के प्रशासन में पाये गये दोषों की और संकेत किया था। उनके विचार में इन दोषों का मुख्य कारण यह है कि लाभों के भुगतान का उत्तरदायित्व मालिकों पर डाल दिया गया है। उनके कथनानुसार जो दोष मालिकों की देनदारी के सिद्धान्त से पैदा हो गये थे, उनकी प्रत्येक प्रत्येक राज्य सरकारों ने अधिनियमों में संशोधन करके दूर करने का प्रयत्न किया है, तथापि उसमें उन्हें विशेष सफलता नहीं मिली है। उनके अनुसार कानून के मुख्य दोष निम्नलिखित हैं—(१) मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम सब स्थानों पर एक समान नहीं है और न ही यह व्यापक है, जिसके कारण कुछ ऐसी त्रुटियाँ रह गई हैं जो अधिकारी के लिए हितकर नहीं हैं। (२) वर्तमान समय में केवल नकद लाभ की व्यवस्था है और चिकित्सा के लिए स्त्री अधिकारी को स्वयं अपने साधनों पर निर्भर रहना पड़ता है। (३) कानून की कुछ त्रुटियों अथवा अन्य कारणों से इन अधिनियमों से बचने का श्रम भी बहुत प्रयत्न किया जाता है। मातृत्व-कालीन लाभ प्राप्त करने के लिए नौकरी की जो शर्त है, उसके कारण तो मालिक अधिनियम से अन्तर अपना बचाव कर ही लेते हैं। इसके अतिरिक्त मद्रास और बंगाल को छोड़कर कहीं ऐसी

व्यवस्था नहीं है जहाँ मालिक स्त्री श्रमिकों को गर्भ के प्रथम लक्षणों पर ही वर्खास्त न कर सकें। इसके अतिरिक्त अपनी अज्ञानता के कारण या अपनी स्थायी नौकरी के छूट जाने के भय से बहुधा महिला श्रमिक मातृत्व कालीन लाभ की माँग ही नहीं करती। यद्यपि रॉयल श्रम आयोग ने यह सिफारिश की थी कि अधिनियम का प्रशासन महिला कारखाना निरीक्षकों को सौंप देना चाहिये परन्तु अधिकतर राज्यों में अभी तक इस प्रकार की नियुक्तियाँ नहीं की गई हैं।

साधारणतः स्त्रियाँ समय पर मालिकों को नोटिस देने में हिचकती हैं और उनको इसमें भी कठिनाई होती है कि वे मातृत्व-कालीन लाभ के लिए नौकरी की अवधि पूरी कर पायें या प्रसव बाल के चार या छ सप्ताह बाद ही अपनी नौकरी पर फिर आ जायें या लाभों को प्राप्त करने के लिये बच्चे के जन्म का प्रमाण-पत्र ले सकें। श्रम अनुसंधान समिति ने इस प्रकार के अनेक मामलों के उदाहरण प्रस्तुत किये हैं जिनमें अधिनियम का उल्लंघन किया जाता है। बहुधा ऐसे मामल छोटे कारखानों के थे। जब सर्वप्रथम अधिनियम को लागू किया गया था, उस समय बहुत से मालिकों ने अरन यहाँ से स्त्री श्रमिकों की नौकरी में निष्काश दिया। कई स्थानों पर तो मालिक केवल ऐसी स्त्रियों को ही अपने यहाँ नौकरी दान में प्राथमिकता देते हैं जो या तो अविवाहित लड़कियाँ होती हैं अथवा विधवाएँ या ऐसी स्त्रियाँ जो सतानोत्पत्ति की आयु को पार कर चुकी होती हैं। अनेक स्थानों पर लड़कियाँ की शादी होने के तुरन्त बाद ही उन्हें नौकरी से बरखास्त कर दिया गया है। कभी-कभी तो लाभ देना इस आधार पर अस्वीकार कर दिया जाता है कि स्त्री श्रमिक लाभ प्राप्ति के लिए नौकरी की अवधि पूरी नहीं कर पाई है। कहीं-कहीं पर मालिक स्त्री श्रमिकों के नाम रजिस्ट्रो में नहीं लिखते और गर्भवती स्त्रियों को वर्खास्त कर देते हैं। श्री देशपाण्डे ने अपनी एक रिपोर्ट में जो उन्होंने कोयला खान उद्योग के श्रमिकों की दशाओं की जाँच पढ़-ही थी, खानों में अधिनियम की धाराओं का स्पष्ट उल्लंघन होने के उदाहरण दिये हैं। अनेक खानों में भी अधिनियम का उल्लंघन होता है। कुछ खानों में स्त्री श्रमिकों की उपस्थिति का कोई लिखित प्रमाण नहीं रखा जाता और जिन दावों का भुगतान भी किया जा चुका है, उनका भी कोई लिखित प्रमाण नहीं मिलता। जो क्लर्क स्त्री श्रमिकों की हाजिरी लगाते हैं, वे अक्सर लाभ प्राप्ति के लिये नौकरी की अवधि को पूरा करने के लिए रिश्तत लेकर हाजिरी बढ़ा देते हैं। श्रम अनुसंधान समिति ने इस बात की सिफारिश की थी कि जो भी लाभ दिया जाये, वह स्त्रियों की वास्तविक औसतन मजदूरी से कम नहीं होना चाहिये और इसका समय भी बढ़ाकर १२ सप्ताह कर देना चाहिये अर्थात् प्रसव से ६ सप्ताह पहले और ६ सप्ताह बाद तक। इस बात की सिफारिश अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के एक अधिवेशन द्वारा भी की गई है। अब यह धारा केन्द्रीय और अनेक राज्यों के अधिनियमों के अन्तर्गत लागू कर दी गई है।

## मातृत्व-कालीन लाभ और बीमा

यह बात भी उल्लेखनीय है कि मातृत्व-कालीन लाभों की स्वास्थ्य बीमा योजना में सम्मिलित कर लेने से बहुत लाभ हो जायगा। ये सुविधाएँ या लाभ उसी प्रकार से होंगे जिस प्रकार से थमिक क्षतिपूर्ति को सामाजिक-बीमा योजना के अन्तर्गत सम्मिलित करने से होते हैं, जिनका हम ऊपर वर्णन कर चुके हैं। इस सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि मातृत्व-कालीन लाभ की व्यवस्था १९४८ के कमेचारी राज्य बीमा अधिनियम में की जा चुकी है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक बीमाकृत स्त्री थमिक, जो कुछ विशेष शर्तें पूर्ण करती है, इन लाभों को प्राप्त करने की अधिकारिणी होती है। ये लाभ उसे ७५ पैसे प्रतिदिन अथवा पूर्ण प्रसूत दैनिक मजदूरी, जो भी अधिक हो, के हिसाब से मिसंगे और अधिक से अधिक १२ सप्ताह तक वह इन लाभों को प्राप्त कर सकती है। उसको हस्पताल और चिकित्सालय में चिकित्सा सहायता पाने का अधिकार भी है। जिन स्थानों पर यह अधिनियम लागू होता है वहाँ मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों को लाभ नहीं देने होते हैं। यह आशा की जाती है कि जब यह अधिनियम सब मजदूरों पर लागू हो जायेगा, तब मातृत्व-कालीन लाभ विभिन्न राज्यों में एक जैसे ही हो जायेंगे और इस समय मातृत्व-कालीन लाभ विधान में जो दोष या कमियाँ हैं, वे सब दूर हो जायेंगी।

## भारत में बीमारी-बीमा

### (Sickness Insurance in India)

#### बीमारी-बीमा की वांछनीयता

बीमारी भी एक महत्वपूर्ण संकट है जिससे बचने के लिए बीमे की आवश्यकता पड़ती है। प्रोफेसर टौसिग (Tausig) के कथनानुसार "बीमारी के लिये बीमा करना-उत्तम ही तरल व सम्भव है जितना कि दुर्घटनाओं का बीमा।" भारत में, जहाँ रोग बहुत फैले हुये हैं, इस प्रकार के बीमे की आवश्यकता भी बहुत अधिक है। इसकी वांछनीयता (Desirability) पर ऊपर भी उल्लेख किया जा चुका है। (देखिये पृष्ठ ३६६-७०)

#### भारत में बीमारी-बीमा और उसके विचार की उत्पत्ति

जब अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने उद्योग, वाणिज्य और कृषि के मजदूरों के लिये स्वास्थ्य बीमा से सम्बन्धित दो अभिसमय अपनाए, तब भारत सरकार का ध्यान भी १९२७ में स्वास्थ्य बीमा योजना की ओर आकर्षित हुआ। रांपल श्रम आयोग ने भी इस प्रश्न पर विस्तारपूर्वक विचार किया और उसने यह सिफारिश की, कि बीमारी की घटनाओं के आँकड़े एकत्रित करने के पश्चात् प्रयोग के रूप में एक स्वास्थ्य बीमा योजना बनाई जानी चाहिए। भारत सरकार उस समय ऐसी किसी भी योजना के पक्ष में नहीं थी क्योंकि आर्थिक कठिनाइयाँ यों और थमिकों में प्रवासियों के साथ ही साथ अशुदान देने की समस्या की भी कमी थी। फिर भी

सरकार ने इस विषय पर प्रान्तीय सरकारों से लिखा पढ़ी की। परन्तु उनकी ओर से इस विषय पर कोई उत्साह नहीं दिखाया गया। इस समस्या पर बम्बई सूती वस्त्र श्रम जाँच समिति और १९४०, १९४१ तथा १९४२ के प्रथम तीन श्रम मंत्रियों के सम्मेलनों में भी विचार किया गया था।

प्रो० बी० पी० अदार्कर की स्वास्थ्य बीमा योजना

भारत सरकार ने प्रान्तीय सरकारों से काफी विचार-विमर्श और पत्रव्यवहार करने के पश्चात् मार्च १९४३ में एक विशेष अधिकारी नियुक्त किया (प्रो० बी० पी० अदार्कर), जिनका कार्य औद्योगिक श्रमिकों के लिए एक स्वास्थ्य बीमा योजना बनाना था। उन्होंने अपनी रिपोर्ट अगस्त १९४४ में भारत सरकार को दी। उन्होंने निरन्तर चालू कारखानों के श्रमिकों के लिए एक अनिवार्य तथा अशदान वाली स्वास्थ्य बीमा योजना की सिफारिश की जो तीन प्रकार के उद्योगों के लिए थी—अर्थात् सूती वस्त्र उद्योग, इन्जीनियरिंग उद्योग तथा खनिज व धातु उद्योग। इस योजना में मालिकों और मजदूरों को जो अशदान देना था उसका उल्लेख किया गया था तथा साथ ही राज्य द्वारा अशदान की भी सिफारिश की गई थी। योजना की कुल वार्षिक लागत ढाई करोड़ रुपए आंकी गई थी। इस बात की भी व्यवस्था थी कि प्रत्येक मालिक अपने जोखिम को विस्तृत करने के लिये बीमा पालिसी ले। मजदूरों को इसके अन्तर्गत चिकित्सा लाभ, नकद लाभ तथा कुछ अतिरिक्त अन्य लाभ प्रदान करने का सुझाव था। मातृत्व-कालीन लाभ तथा श्रमिक क्षतिपूर्ति को हटाकर उनके स्थान पर एक बीमा योजना की व्यवस्था थी।

१९४५ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय के दो विशेषज्ञ (श्री० एम० स्टेक और श्री आर० राव) द्वारा इस योजना पर पुन विचार किया गया। यद्यपि वे प्रो० बी० पी० अदार्कर के मूल सिद्धान्तों से सहमत थे, फिर भी उन्होंने कुछ विशिष्ट परिवर्तनों का सुझाव दिया। इन परिवर्तनों को ध्यान में रखते हुए भारतीय सरकार ने ६ नवम्बर १९४६ को कर्मचारी राज्य बीमा विधेयक प्रस्तुत किया जो 'कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम' के नाम से अप्रैल १९४८ में पारित किया गया। १९४१ में कुछ आपत्तियों को समाप्त करने तथा कुछ अन्य श्रुतियों को पूरा करने के लिए इसमें संशोधन हुआ। प्रबन्धक एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन ने भी सामाजिक सुरक्षा पर कुछ प्रस्ताव पारित किए। वह सम्मेलन अक्तूबर १९४७ में नई दिल्ली में हुआ। इन प्रस्तावों के कारण इस अधिनियम पर विचार-विमर्श करने और उसको जल्दी पारित करने पर उल्लेखनीय प्रभाव पड़ा।

१९४८ का कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम  
(The Employees' State Insurance Act, 1948)

अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं—

क्षेत्र

यह अधिनियम औद्योगिक कारखानों को छोड़कर अन्य क्षेत्रों में लागू होगा।



## भारत में सामाजिक सुरक्षा

पर लागू होता है, जिनमें २० या उससे अधिक कर्मचारी काम करते हैं और जो शक्ति से चलते हैं, परन्तु इसके साथ ही इसमें इस बात की भी व्यवस्था है कि अधिनियम को पूर्णतः या आंशिक रूप से किसी भी औद्योगिक, वाणिज्य, कृषि या अन्य किसी सस्था या संस्थानों पर लागू किया जा सकता है। इसके अन्तर्गत वे सब कर्मचारी आ जाते हैं जिनका वेतन ४०० रुपये से अधिक नहीं है—चाहे वे शारीरिक श्रम करने वाले हों अथवा क्लर्क का काम करने वाले हों और चाहे वे निरीक्षक हों अथवा तकनीकी कर्मचारी हों। परन्तु इसके अन्तर्गत सैनिक लोग नहीं आते। जम्मू-काश्मीर राज्य को छोड़कर यह अधिनियम समस्त भारत पर लागू है। यह योजना अनिवार्य भी है, अर्थात् जो कर्मचारी इसके अन्तर्गत आते हैं, उनका बीमा होना आवश्यक है। जो बीमाकृत श्रमिक इस अधिनियम के अन्तर्गत लाभ पाने का अधिकारी है वह उसी प्रकार के लाभ किसी अन्य अधिनियम के अन्तर्गत नहीं पा सकता।

### अधिनियम का प्रशासन

इस बीमा योजना का प्रशासन एक स्वायत्तशासी (Autonomous) सस्था को सौंप दिया गया है जिसे "कर्मचारी राज्य बीमा निगम" (Employees State Insurance Corporation) का नाम दिया गया है। इसमें ३६ सदस्य हैं जिनमें पाँच-पाँच सदस्य भातिवो तथा श्रमिकों के संघनों का प्रतिनिधित्व करते हैं। अन्य सदस्य केन्द्र व राज्य सरकारों, चिकित्सा व्यवसाय तथा सुसद के सदस्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं। केन्द्रीय श्रम और योजनाओं के मंत्री इस निगम के अध्यक्ष हैं और स्वास्थ्य मंत्री इसके उपाध्यक्ष हैं। उससे एक छोटी सस्था निगम की कार्यवाह (Executive) के रूप में कार्य करती है। इसे स्थायी समिति (Standing Committee) कहा जाता है। इसमें निगम के सदस्यों में से दो चुने हुए १३ सदस्य होते हैं। एक तीसरी सस्था भी है जिसे "चिकित्सा-लाभ परिषद्" (Medical Benefit Council) कहा जाता है जिसमें २६ सदस्य हैं। उसका कार्य यह होता है कि वह चिकित्सा लाभ के प्रबंध तथा लाभ देने के लिए प्रमाण-पत्र प्रदान करने आदि से सम्बन्धित मामलों में निगम को परामर्श दे। इस परिषद् में स्वास्थ्य सेवाओं के डाइरेक्टर जनरल (महा-निदेशक) और डिप्टी डाइरेक्टर जनरल (उप-महा-निदेशक), चिकित्सा कमिशनर, और राज्यों, भातियों, क्रम-वारियों और चिकित्सा व्यवसाय के प्रतिनिधि होते हैं। निगम का मुख्य कार्यवाह अधिकारी डाइरेक्टर जनरल होता है जिसके चार अन्य मुख्य सहायक अधिकारी होते हैं। ये मुख्य अधिकारी हैं—बीमा कमिशनर, चिकित्सा कमिशनर, मुख्य लेखाधिकारी और रजिस्ट्री अधिकारी। डाइरेक्टर जनरल अपना कार्य क्षेत्रीय तथा स्थायी कार्यालयों के द्वारा चलाता है। क्षेत्रीय कार्यालय राज्यों में भी स्थापित कर दिये गये हैं।

## वित्त (Finance)

इस योजना की वित्तीय व्यवस्था कर्मचारी राज्य बीमा निधि में से की जाती है। यह निधि मालिकों और श्रमिकों के अशदान से तथा केन्द्रीय और राज्य सरकारों, स्थानीय प्राधिकारियों, किसी भी व्यक्ति या निकाय (Body) द्वारा दिये गये दान, उपहार या सहायता से बनाई जाती है। इस बात की भी व्यवस्था थी कि पहले पाँच वर्षों में केन्द्रीय सरकार निगम को वार्षिक अनुदान प्रदान करेगी जिसकी राशि निगम के प्रशासन व्यय की  $\frac{2}{3}$  भाग होगी, जिसमें लाभ देन का व्यय सम्मिलित न होगा। राज्य सरकारों का भी इस योजना की वित्तीय व्यवस्था में हिस्सा है जो बीमाकृत व्यक्तियों की देखभाल और चिकित्सा पर हुए व्यय का एक भाग के रूप में दिया जाता है। प्रत्येक के हिस्से का निर्णय निगम और राज्य सरकारों के बीच समझौते द्वारा होता है। यह अनुपात पहले २ : १ था। परन्तु अब बढ़ाकर ३ : १ कर दिया गया है अर्थात् निगम चिकित्सा सुविधाओं की लागत का  $\frac{3}{4}$  भाग वहन करने को तैयार हो गया है और राज्य सरकारों के  $\frac{1}{4}$  हिस्से के लिए यह निश्चय किया गया है कि यदि वे चाहें तो इसके लिए ऋण भी ले सकती है। जब से चिकित्सा सुविधाओं को श्रमिक के परिवारों के लिए भी विस्तृत कर दिया गया है तब से राज्य सरकार का हिस्सा  $\frac{1}{2}$  कर दिया गया है। अधिनियम में ऐसे उद्देश्यों की एक सूची भी तैयार की गई है, जिन पर निधि में से धन व्यय किया जा सकता है।

## अशदान (Contribution)

अधिनियम में मुख्य मालिक पर अपना तथा साथ ही अपने श्रमिकों के अशदान का हिस्सा देने का उत्तरदायित्व रखा गया है, अर्थात् श्रमिक के अशदान का भुगतान श्रमिक और उसके मालिक दोनों के ही द्वारा किया जाता है। मजदूर का भाग मुख्य मालिक द्वारा उसकी मजदूरी से काट लिया जाता है। श्रमिक के साप्ताहिक अशदान का हिस्सा उसकी उस सप्ताह की औसतन मजदूरी के आधार पर होता है और अशदान प्रति सप्ताह देना होता है। यदि श्रमिक पूरे सप्ताह काम पर रहता है तो पूरे सप्ताह का और यदि सप्ताह में कुछ दिन काम पर रहता है तो कुछ दिनों का अशदान उसे देना होता है—अर्थात् जब भी श्रमिक को मजदूरी मिलनी है उसे अशदान देना पड़ता है। परन्तु सवेतन छुट्टी, बंध हड़ताल और तालाबन्दी के अवसरों को छोड़कर जिस सप्ताह श्रमिक ने कोई काम नहीं किया है और जिसके लिए उसे कोई मजदूरी नहीं दी गई है, उस सप्ताह उसे अशदान नहीं देना पड़ता। साप्ताहिक अशदान की वर्तमान दरें प्रस्तावित सशोधित दरों के साथ अगले पृष्ठ पर दी हुई तालिका में दिखाई गई हैं—

कर्मचारियों की श्रेणियाँ	कर्मचारी का अंशदान (मालिकों से वसूली)	मालिक का अंशदान	मालिक और कर्मचारी का कुल अंशदान			
१	२	३	४			
	वर्तमान रु०	संशोधित रु०	वर्तमान रु०	संशोधित रु०	वर्तमान रु०	संशोधित रु०
१ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी १ रु० प्रतिदिन से कम है।	रु० —	रु० —	रु० ०.४४	रु० ०.४५	रु० ०.४४	रु० ०.४५
२ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी १ रुपया प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु १ रु० ५० पै० से कम है।	०.१२	—	०.४४	०.४५	०.५६	०.४५
३ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी १ रु० ५० पै० प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु २ रुपये से कम है।	०.२५	०.२५	०.५०	०.५०	०.७५	०.७५
४ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी २ रुपये प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु ३ रुपये से कम है।	०.३७	०.४०	०.७५	०.८०	१.१२	१.२०
५ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी ३ रुपये प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु ४ रु० से कम है।	०.५०	०.५०	१.००	१.००	१.५०	१.५०
६ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी ४ रुपये प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु ६ रु० से कम है।	०.६६	०.७०	१.३७	१.४०	२.०६	२.१०
७ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी ६ रुपये प्रतिदिन या इससे अधिक है, परन्तु ८ रु० से कम है।	०.८४	०.८५	१.८७	१.९०	२.८१	२.८५
८ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी ८ रुपये प्रतिदिन या इससे अधिक है।	१.२५	१.२५	२.५०	२.५०	३.७५	३.७५
९ कर्मचारी जिनकी औसतन दैनिक मजदूरी १५ रु० या इससे अधिक है।	—	१.७५	—	३.५०	—	५.२५

१९५१ के एक सशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि जब तक सम्पूर्ण भारत में अधिनियम लागू हो तब तक मालिक उपरोक्त सूची के तीसरे खाने में दिये गए अशदानों के स्थान पर एक विनाश अशदान दग जिसकी दर केन्द्रीय सरकार द्वारा निश्चित की जायेगी, परन्तु यह दर उनके कुल वेतन बिल की ५ प्रतिशत से अधिक नहीं होगी। समस्त देश में मालिकों के लिए अशदान की दर उनके कुल वेतन बिल का  $\frac{3}{4}$  प्रतिशत निश्चित की गई परन्तु उन स्थानों पर जहाँ यह योजना लागू हो चुकी थी और जहाँ मालिक श्रमिक क्षतिपूर्ति तथा मातृत्व कालीन लाभ के दायित्व से मुक्त हो गए थे, उन स्थानों पर मालिकों को १ प्रतिशत अशदान और अर्थात् कुल मिलाकर  $1\frac{3}{4}$  प्रतिशत अशदान मालिकों को देना निश्चित हुआ है। इसके पश्चात् जब बीमा किए हुए श्रमिकों के परिवारों को भी चिकित्सा लाभ देना निश्चित किया गया तब यह निश्चित हुआ कि विनाश अशदानों को जहाँ यह योजना लागू नहीं है वहाँ  $\frac{3}{4}$  प्रतिशत से बढ़ाकर  $1\frac{3}{4}$  प्रतिशत तक और जिन क्षेत्रों में लागू है वहाँ  $1\frac{3}{4}$  से बढ़ाकर  $3\frac{1}{4}$  प्रतिशत तक कर दिया जाए। परन्तु अगस्त १९५८ में यह निश्चित किया गया है कि जब तक निगम अपना व्यय अपनी चालू आमदनी से ही पूरा करने के योग्य है तब तक दर और न बढ़ाई जाय। परन्तु अब १ अप्रैल १९६२ से उन स्थानों पर जहाँ योजना लागू है मालिकों के अशदान की दर  $1\frac{3}{4}$  प्रतिशत से बढ़ाकर कुल मजदूरी बिल का  $2\frac{3}{4}$  प्रतिशत पर दी गई है। इन स्थानों पर जहाँ योजना लागू नहीं है अशदान की दर  $\frac{3}{4}$  प्रतिशत ही रहनी। जिन स्थानों पर अधिनियम के अन्तर्गत लाभ दिये जाते हैं वहाँ श्रमिकों को दूसरे स्थान में दी गई दर के अनुसार अशदान देना होता है। परन्तु अन्य स्थानों पर जहाँ ये लाभ नहीं दिये जाते वहाँ श्रमिकों को किसी भी प्रकार का अशदान नहीं देना होता।

### लाभ (Benefits)

स्थिति के अनुसार अधिनियम के अन्तर्गत बीमा कराये हुए श्रमिकों अथवा उनके आश्रितों को निम्नलिखित लाभ उपलब्ध हैं—(१) बीमारी लाभ, (२) मातृत्व कालीन लाभ (३) असमर्थता लाभ, (४) चिकित्सा लाभ और (५) चिकित्सा लाभ। पहले चार लाभ नकदी में दिये जाते हैं और चिकित्सा लाभ सेवा या वस्तु के रूप में प्रदान किया जाना है।

जहाँ तक बीमारी लाभ का सम्बन्ध है इससे अन्तर्गत यदि श्रमिक की बीमारी का प्रमाण पत्र अधिकृत चिकित्सक द्वारा दे दिया जाता है तो बीमा कराये हुए व्यक्तियों को समय समय पर नकदी के रूप में लाभ दिया जाता है। प्रारम्भिक प्रतीक्षा काल दो दिन का है, अर्थात् बीमारी के पहलू दो दिन कोई लाभ नहीं दिया जाता। परन्तु यदि श्रमिक १५ दिनों के बीच में ही दूसरी बार बीमार पड़ जाए तब यह बात लागू नहीं होती। बीमारी लाभ किसी भी २६५ दिनों के कार्य की अवधि में श्रमिकों को अधिक से अधिक ५६ दिन तक प्राप्त हो सकता

है बीमारी लाभ की प्रतिदिन की दर एक दिन की औसत मजदूरी की राशि से आधी होती है जिसका उल्लेख अधिनियम में किया गया है। परन्तु जब ये लाभ बीमारी के सम्पूर्ण दिनों के लिए दिए जाएं जिनमें रविवार तथा छुट्टियाँ भी आ जाती हैं, तब इन लाभों की दर मजदूरी की ७/१२ हिस्से के लगभग पड़ेगी। जो अधिक इन लाभों को प्राप्त करता है उसकी चिकित्सा अधिनियम के अन्तर्गत खोले गए किसी भी चिकित्सालय या हस्पताल में होनी चाहिए।

पहली जून १९५६ से निम्न ने यह निश्चय किया है कि बीमा कराये हुए व्यक्तियों में जो लोकस्यारोग से पीड़ित हैं, उन्हें और १८ सप्ताह तक नकद लाभ प्रदान किया जाएगा, जिसकी दर ७५ पैसे प्रतिदिन अथवा बीमारी लाभ की दर की आधी (जो भी अधिक हो) निर्धारित की गई। परन्तु इस लाभ को प्राप्त करने वालों के लिये एक शर्त यह भी है कि उन्होंने लगातार दो वर्षों तक काम किया हो। फोड, कैन्सर तथा मानसिक और बुरे रोगों के लिए भी इसी प्रकार अधिक बीमारी लाभ देने का निश्चय किया गया है और ऐसे रोगियों को १ वर्ष तक दवाईयाँ या प्रत्येक नहीं किया जा सकता। १५ अगस्त १९६० से ऐसे सभी रोगियों के लिए सहायता की अवधि १८ सप्ताह से बढ़ाकर ३०६ दिवस कर दी गई है। इन प्रकार ऐसे व्यक्तियों को अब ५६ दिन के चिकित्सा लाभ सहित ३६५ दिन सहायता मिलेगी। १ नवम्बर १९६१ से ये ही लाभ अब ऐसे बीमाकृत अधिकों के लिए भी देने की व्यवस्था कर दी गई है जो किसी आधुनिक दवाई या इंजेक्शन के कारण पीड़ित हो जाते हैं या कुछ प्रकार के अस्थि-भंग (Fracture) से पीड़ित होते हैं। १ जनवरी १९६४ से इस प्रकार के सभी रोगियों के लिए लाभ की दर बढ़ाकर बीमारी लाभ की पूरी दर कर दी गई है। ये बढ़े हुए लाभ कुछ अस्वास्थ्यकर दशाओं से पीड़ित व्यक्तियों को भी उपलब्ध कराने की व्यवस्था की गई।

मातृत्व-कालीन लाभ के अन्तर्गत समय-समय पर नकद भुगतान किया जाता है। प्रारम्भ में इककी-दर-बीमारी लाभ की दर प्रतिदिन की औसत मजदूरी से आधी अथवा ७५ पैसे प्रतिदिन (इन दोनों में से जो अधिक हो) थी। यह लाभ १२ सप्ताह तक दिया जाता है, जिनमें अधिक से अधिक ६ सप्ताह प्रसवकाल की अनुमानित तिथि से पहले होनी चाहिए। जून १९५६ से इस लाभ की दर को महिला अधिक की औसतन पूर्ण दैनिक मजदूरी अथवा ७५ पैसे, जो भी अधिक हो, तक बढ़ा दिया गया है।

असमर्थता लाभ, काम के समय क्षति पहुँचने पर, निम्न दरों से दिया जाता है—  
 (१) अस्थायी असमर्थता—यदि असमर्थता ७ दिन से अधिक रहती है तब अधिकों को असमर्थता काल में “पूरी दर” के अनुसार नकद भुगतान दिया जाता है।  
 (२) स्थायी आंशिक असमर्थता—इसके लिए जैसा कि अधिक क्षतिपूर्ति अधिनियम में दिया हुआ है, जीवन पयन्त “पूरी दर” की प्रतिशत के हिसाब में नकद लाभ प्रदान किया जाता है।  
 (३) स्थायी पूर्ण असमर्थता—इसके लिए आजीवन

“पूरी दर” के हिसाब से नकद लाभ प्रदान किया जाता है। (“पूरी दर” की परिभाषा इस प्रकार की गई है कि यह वह दर है जो सम्बन्धित व्यक्तियों की उस प्रतिदिन औसत मजदूरी की आधी होती है जो उसे पिछले ५८ सप्ताह में मिलती रही है। यह दर इस हिसाब से मजदूरी का लगभग ७/१२ वाँ हिस्सा होती है)। सन १९६२ में यह निश्चय किया गया कि यदि व्यवसाय जनित चोट के सम्बन्ध में निर्णय होने में देर लगती है तो थर्मिक को बीमारी लाभ प्रदान किया जायेगा वरन् कि ये सम्बन्धी शर्तें पूरी करते हो और बाव में लाभ असमर्थता लाभों से सन्तुलित कर दिये जायेंगे।

✓ यदि किसी बीमा कराए हुए थर्मिक को मृत्यु का समय किसी कुर्बतमा के फलस्वरूप हो जाती है तो प्राथितो के लाभ के अन्तर्गत उसके प्राथितो को निम्न दरों के अनुसार लाभ प्रदान किए जाते हैं—(क) विधवा पत्नी को आजीवन अथवा पुनर्विवाह तक “पूरी दर” का  $\frac{3}{4}$  भाग दिया जाता है। यदि एक से अधिक विधवा पत्नियाँ हो तो उनमें यह धनराशि बराबर-बराबर बाँट दी जाती है। (ख) १५ वर्ष की आयु प्राप्त होने तक मृतक के पुत्र अथवा गोद लिए हुए पुत्र को “पूरी दर” का  $\frac{3}{4}$  भाग दिया जाता है। (ग) १५ वर्ष की आयु अथवा विवाह होने तक, (इनमें जो भी पहले हो) प्रत्येक वैध अविवाहित पुत्री को भी पूरी दर के  $\frac{3}{4}$  भाग का धन दिया जाता है। किसी भी पुत्र या पुत्री को यह सुविधा १८ वर्ष की आयु तक प्रदान की जा सकती है, यदि वह निम्न की दृष्टि से शिक्षा प्राप्त करने का कार्य सन्तोषप्रद कर रहा/रही है। (घ) यदि बीमा कराया हुआ मृत व्यक्ति अपने पीछे कोई विधवा या वैध अथवा गोद लिया हुआ पुत्र नहीं छोड़ गया है तब प्राथित लाभ या तो उसके माता-पिता या दादा-दादी को आजीवन दिया जा सकता है या उसका किसी अन्य प्राथित को कुछ सीमित काल तक दिया जा सकता है। परन्तु ऐसे व्यक्तियों के लिए दर कर्मचारी बीमा न्यायालय (Employees Insurance Court) निश्चित करता है। परन्तु ऐसे प्राथित लाभ की राशि “पूरी दर” की राशि से अधिक नहीं हो सकती। यदि पूरी दर की राशि अधिक होने लगती है तो प्रत्येक प्राथित का हिस्सा उसी हिसाब से कम कर दिया जाता है ताकि कुल राशि पूरी दर की राशि से अधिक न हो सके।

एक बीमाकृत व्यक्ति को चिकित्सा लाभ उस प्रत्येक सप्ताह के लिए पाने का अधिकार होता है जिस सप्ताह के लिए वह अंशदान देता है या जिस सप्ताह के लिए वह बीमारी, मातृत्व-कालीन और असमर्थता लाभ पाने का अधिकारी हो जाता है। (चाहे वह स्त्री हो या पुरुष) कुछ विशेष परिस्थितियों में ऐसे व्यक्तियों को चिकित्सा लाभ देने की व्यवस्था है, जिन्होंने अधिनियम के अन्तर्गत अंशदान नहीं दिया है। चिकित्सा सम्बन्धी लाभों के अन्तर्गत बीमारी में, काम करते समय क्षति होने पर और प्रसूतिका के धक्के पर निशुल्क चिकित्सा की जाती है। इस प्रकार की चिकित्सा सुविधायें निम्न औपचारिक या हस्पताल में चाहे भग्नी

होकर या बिना भरती के मिलती है, या बीमा कराये हुए व्यक्तियों के घरो पर भी बीमा डाक्टरों द्वारा जाकर प्रदान की जाती है। किसी अन्य हस्पताल, चिकित्सालय या संस्था के द्वारा भी यह चिकित्सा सुविधाएं दी जा सकती हैं। यह लाभ ऐसे डाक्टरों द्वारा भी प्रदान किया जा सकता है जो निगम की सेवा में हों या उनके द्वारा भी प्रदान किया जा सकता है जिनका नाम डाक्टरों की नामिका (Panel) में हो। अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गई है कि निगम बीमा कराये हुए व्यक्तियों के परिवारों को भी चिकित्सा सम्बन्धी लाभ दे सकता है, जो सुविधा अब अनेक स्थानों पर प्रदान कर दी गई है। चिकित्सा लाभों का स्तर धीरे-धीरे काफी ऊँचा कर दिया गया है। और अब इन लाभों में विशेषज्ञों की सेवाएँ भी सम्मिलित कर ली गई हैं। हस्पताल की सुविधाएँ दो प्रकार से दी जा रही हैं, या तो जो हस्पताल है उन्हीं में बीमा कराए हुए व्यक्तियों के लिए कुछ पलंग सुरक्षित कर दिए जाते हैं, या हस्पतालों के साथ लगी हुई कुछ इमारतों को बनवाकर उनमें व्यवस्था कर दी गई है। अनेक स्थानों पर नये हस्पताल भी बनाये जा रहे हैं। कृत्रिम मूत्र प्रस्रम-मोच-पात देने की भी व्यवस्था है। ऐम्बुलेंस गाड़ियाँ और अन्य यातायात की सुविधाएँ भी निःशुल्क प्रदान की जाती हैं। वसंत कि मोट गोकरी के कारण या गोकरी-काल में लगी हो।

बीमाकृत व्यक्तियों को कुछ अन्य सुविधाएँ भी प्रदान की जा रही हैं; उदाहरणतः सवारी का किराया, प्रपवा भिटिकल बोर्ड, हस्पताल या व्यायक के सम्मुख बुलाए जाने पर मजदूरी की हानि की क्षतिपूर्ति, नकद लाभ को गमीग्रार्डर द्वारा भेजने की व्यवस्था, चरमों को बिना कीमत या लायत-मूल्य पर देने की व्यवस्था, परिवार नियोजन पर सलाह देने की व्यवस्था आदि। उपेक्षित के रोगियों के लिये पृथक् क्लिनिक बनाये जा रहे हैं। ५० या इससे अधिक पलंगों वाले हस्पतालों में बाँटो की क्लिनिक स्थापित की गई है। परिवार नियोजन कार्यक्रम के अन्तर्गत सामाजिक खर्च दिए जाते हैं। यह भी निश्चित किया गया है कि कानपुर, दिल्ली तथा हैदराबाद के चिकित्सालयों में एकीकृत निवारक और रोगहर सेवाएँ उपलब्ध कराई जायें।

लाभ प्राप्त करने की शर्तें

अधिनियम के अन्तर्गत बीमारी तथा मातृत्व-कालीन लाभ पाने के लिए कुछ विशिष्ट शर्तें दी गई हैं। यदि कोई बीमा कराया हुआ श्रमिक लगातार २६ सप्ताह तक अपना अशदान देता है तो वह आगामी २६ सप्ताहों के लिए बीमारी या मातृत्व-कालीन लाभ पाने का अधिकारी हो जायगा। लगातार २६ सप्ताह अशदान देने वाले समय को "अशदान काल" कहा जाता है और जितने २६ सप्ताहों में अधिक लाभ प्राप्त करता है उसे "लाभ काल" कहा जाता है। "अशदान काल" के समय होने और "लाभ काल" के प्रारम्भ होने में १३ सप्ताह का अन्तर होना आवश्यक है। इस प्रकार कोई भी बीमा कराया हुआ व्यक्ति अधिनियम के अन्तर्गत

आने वाले कारखानों में भर्ती होने के दिन से लगभग ६ महीने बाद बीमारी या मातृत्व कालीन लाभों को पाने का अधिकारी होता है। असमर्थता लाभ, आधिन लाभ और चिकित्सा लाभ के लिए अग्रदान देना की कोई शर्त नहीं है। ये लाभ उसी दिन से बीमा कराये हुए व्यक्तियों को मिलने लगते हैं जिस दिन से यह योजना लागू हो जाती है।

इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों द्वारा अनेक कमचारी बीमा न्यायालय स्थापित करने की भी व्यवस्था है जिनका कार्य भगड़ो का निवटारा करना और दावों का निणय करना है। १९५१ के संशोधित अधिनियम के द्वारा ऐसे स्थानों पर जहाँ मालिकों के विशेष अग्रदानों के भुगतान या उगाही से सम्बन्धित मामलों को निपटान के लिए कमचारी बीमा न्यायालय नहीं है वहाँ उनके स्थान पर विशेष अधिकरणों की व्यवस्था की गई है। चिकित्सा लाभों का प्रशासन राज्य सरकारों द्वारा किया जाता है। देहली में इसका प्रशासन बीमा निगम द्वारा ही होता है।

### योजना को लागू करने की तैयारियाँ

६ अक्टूबर १९४८ को गवर्नर-जनरल ने कमचारी राज्य बीमा निगम का उद्घाटन किया। निगम के द्वारा १३ सदस्यों की एक स्थायी समिति का चुनाव भी किया गया। डा० सी० एल० काटियाल को इस नियम का डायरेक्टर जनरल नियुक्त किया गया। अधिनियम में योजना की केवल रूपरेखा ही रखी गई थी और इसकी विस्तृत बातें केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकार और निगम द्वारा नियम और विनियम बनाकर पूरी की गईं। योजना का अनुभव प्राप्त करने के लिए इने सर्वप्रथम कानपुर और केन्द्रीय शासित देहली और अजमेर के लक्षों में प्रयोगाधी योजना के रूप में लागू करने का निश्चय किया गया। परन्तु फिर इस योजना को एक साथ ही देहली और कानपुर में लागू करने तथा देहली, कानपुर और बम्बई में तीन क्षेत्रीय शाखाएँ खोलने का निश्चय किया गया। इस सम्बन्ध में नियम भी बनाए गए और कुछ सुझावों के पश्चात् उन्हें अन्तिम रूप दे दिया गया। एक चिकित्सा सर्वेक्षण भी इस उद्देश्य से किया गया कि विभिन्न राज्यों में कहा कहा चिकित्सालय आदि स्थापित किए जा सकते हैं मई १९५० में निगम की एक बैठक में यह निश्चय किया गया कि यद्यपि चिकित्सा की प्रणाली मुख्यतः एलोपैथिक ही होगी परन्तु श्रमिकों द्वारा माँग करने पर या जहाँ योग्य डाक्टर मिल सकते हो वहाँ अन्य कोई चिकित्सा प्रणाली भी प्रदान की जा सकती है। यह भी निश्चय किया गया कि पूर्ण समय देने वाले डाक्टरों के साथ साथ निजी डाक्टरों की पैनल (नामिका) प्रणाली को भी प्रयोग में लाना चाहिए। इस योजना को लागू करने के लिए कमचारियों को प्रशिक्षित करने के हेतु मालिकों और श्रमिकों से सहयोग की प्रार्थना की गई। मालिकों ने योजना के विभिन्न स्वरूपों का अध्ययन करने और यह देखने के लिए कि इस योजना के कारण उन्हें क्या क्या उत्तरदायित्व



निमाने पड़ेगे, अनेक अधिकारियों और सहयोगियों को भेजा। इसी उद्देश्य से अधिक संघों की ओर से भी कुछ प्रतिनिधि भेजे गए। ग्रंथदानों के भुगतान के लिए टिकटें भी छुपवाई गईं और उनको इम्पीरियल बैंक (अब स्टेट बैंक) के द्वारा भेजने की भी व्यवस्था की गई।

**योजना चालू होने में देरी का कारण** ✕

इस प्रकार ग्रन्थदानी योजना का उद्घाटन देहली, कानपुर और बाद में बम्बई में करने के लिए सब प्रकार की तैयारियाँ कर ली गई थी। परन्तु प्रचानक ही उत्तर भारत के मालिकों की परिषद् ने उत्तर प्रदेश सरकार के द्वारा यह अभिवेदन किया कि कानपुर में यह योजना नहीं चलाई जानी चाहिये। इसी प्रकार के अभिवेदन अन्य मालिकों की परिषदों द्वारा भी किए गए। जो आपत्ति उठाई गई थी, वह यह थी कि योजना लागू करने के लिए यह उचित समय नहीं था और यदि यह योजना सब स्थानों पर एक साथ लागू नहीं होती तो कानपुर का उद्योग अन्य स्थानों के उद्योगों से प्रतियोगिता में नहीं खड़ा हो सकता। साथ ही वित्तीय कठिनाइयों के कारण राज्य सरकारों में भी योजना के प्रति अधिक उत्साह नहीं पाया गया। एक और कठिनाई यह थी कि चिकित्सा सहायता प्रदान करने के लिए उचित और सन्तोषजनक व्यवस्था करने में काफी समय लगता था। डाक्टरों की पेंशन (नामिका) प्रणाली की शर्तें तय करने में तथा कार्यालयों और चिकित्सालयों के लिए स्थान प्राप्त करने में भी अनेक कठिनाइयाँ आईं। इन कारणों से योजना के लागू होने में देर हो गई। परन्तु फिर भी चारों ओर से योजना को कार्यान्वित करने की प्रार्थनाएँ और माँग आती रही। अतः यह उचित समझा गया कि इन कठिनाइयों को दूर करके योजना को सीधे ही लागू कर देना चाहिए। इस कारण १९५१ में एक संशोधित अधिनियम पारित किया गया जिसके अन्तर्गत यह निश्चय किया गया कि ग्रन्थदानी योजना को केवल कुछ स्थानों पर कार्यान्वित करने के लिये और इन स्थानों को प्रतियोगिता की हानियों से बचाने के लिये देश भर के मालिकों से ग्रन्थदान लेने चाहिये। उन स्थानों पर जहाँ पर यह योजना लागू होगी, वहाँ मालिकों को अधिक ग्रन्थदान देना चाहिये। (देखिए पृष्ठ ३६८)।

**मालिकों की आपत्तियों पर विचार** ✕

मालिकों ने कुछ विशिष्ट आधारों पर इस योजना का विरोध किया है। उनका कहना है कि 'कर्मचारी' की परिभाषा बहुत विस्तृत है और मजदूरों की परिभाषा भी स्पष्ट नहीं है। मजदूरों में परिभाषा के अनुसार तो महंदाई भत्ता, साइकिल भत्ता आदि भी सम्मिलित किये जा सकते हैं। थमिक के ग्रन्थदान की उगाही करने का उत्तरदायित्व भी मालिकों पर लाद दिया गया है। परन्तु ऐसी कोई व्यवस्था नहीं की गई है जिसमें यदि मजदूर अपना ग्रन्थदान देने से मना कर देता है तो मालिक कोई कार्यवाही कर सके। मासिक मजदूरों को ग्रन्थदान के लिये साप्ताहिक दर का रूप देने की कठिनाइयों की ओर भी उन्होंने संकेत किया।

परन्तु यह सब कठिनाइयाँ ऐसी नहीं थी जिनके कारण योजना को कार्यान्वित न किया जाता। वास्तव में मालिकों के लिये इस योजना की लागत इतनी नहीं होती जितनी कि दिखाई जाती है। ४०० रुपये या इससे कम पाने वाले कर्मचारियों का अगदान उनकी मजदूरी का ५ प्रतिशत से भी कम होता है। इस प्रकार मालिकों पर अगदान का भार उत्पादन व्यय के ऊपर १ प्रतिशत ही और अधिक होगा। परन्तु इस योजना की लागत मालिकों को वास्तव में इससे भी कम बैठती है, क्योंकि इन समय मालिकों को मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम और श्रमिक सतिपूर्ति अधिनियम के अन्तर्गत लाभों का भुगतान करना पड़ता है। यह भुगतान अब बीमा कराए हुये कर्मचारियों के लिए निगम द्वारा किया जाएगा। योजना के कार्यान्वित होने के तत्पश्चात् ही बीमा कराये हुए व्यक्ति को चिकित्सा लाभ की लागत भी निगम भव्य वहन करेगा। इस प्रकार मालिकों के लिये वास्तविक लागत उत्पत्ति मूल्य के एक प्रतिशत की भी ३ भाग के लगभग बँटेगी। यह लागत इतनी भारी नहीं मालूम दती कि उद्योग इसका भार वहन न कर सके। लागत और आय के प्रश्न को छोड़कर एक और महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि कारखानों में काम करने वाले लाखों कर्मचारियों को किसी प्रकार की सुरक्षा कैसे प्रदान की जाय। यह योजना श्रमिकों के सकट के अनेक अवसरों पर उनकी सहायक होगी। इससे श्रमिका का एक स्वस्थ और स्थायी वर्ग बन जाएगा जिससे स्वभावतः उत्पत्ति मूल्य बढ़ि होगी। इस योजना में जो थोड़ी अतिरिक्त लागत आएगी, वह अधिक उत्पत्ति और स्वस्थ व सन्तुष्ट जनता के रूप में हम बसूल हो जायेगी।

### योजना का कार्यान्वित होना

२४ फरवरी १९५२ को कानपुर में प्रधान मन्त्री पंडित नेहरू ने कर्मचारी राज्य बीमा योजना को उद्घाटन किया। उसी दिन देहली में भी इसे लागू कर दिया गया। इसके पश्चात् यह योजना अन्य स्थानों पर भी लागू की गई। इस योजना का प्रसारण इस समय १५ क्षेत्रीय कार्यालयों, ३७० स्थानीय कार्यालयों और ३१ निरीक्षणालय प्रभागों द्वारा जो समस्त देश में फैले हुए हैं, किया जा रहा है।

क्षेत्र	लागू होने की तिथि	योजना के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों की संख्या
१	२	३
कानपुर	२४ फरवरी १९५२	८१,०००
देहली	"	४०,०००
पंजाब (७ नगर अमृतसर, अम्बाला, जालन्धर, कटाला, अंबुलपुर, भिवानी और सुधियाना)	१७ मई १९५३	३५,०००

१	२	३
नागपुर	११ जुलाई १९५४	२२,०००
वृहत् बम्बई	२ अक्टूबर १९५४	४,२५,०००
मध्य भारत (४ नगर : इन्दौर, भ्वातिगर, उज्जैन और खलाय)	२३ जनवरी १९५५	५२,०००
कोयमुत्तूर	"	३६,०००
हैदराबाद व सिकन्दराबाद	१ मई १९५५	१८,०००
कलकत्ता शहर और हानदा जिला	१४ अगस्त १९५५	२,३६,०००
आन्ध्र (७ नगर : विशाखापत्तनम जिले के ३, गन्धर जिले के २, तथा गोदावरी व कृष्णा जिलों में से एक-एक)	६ अक्टूबर १९५५	१७,०००
मद्रास	२० नवम्बर १९५५	५२,०००
लखनऊ, आगरा व सहारनपुर	१५ जनवरी १९५६	२१,५००
अकोला और हिनगनघाट (मध्य प्रदेश के दो नगर)	२७ मई १९५६	१०,०००
बुरहानपुर (मध्य प्रदेश)	१ सितम्बर १९५६	३,५००
तिरुवांकुर कोचीन (५ नगर : न्यूतीन, अलप्पी, घरनाकुलम, अलब्बा और त्रिपुर)	१५ सितम्बर १९५६	३७,५००
मद्रास (३ नगर : मयुराई, अम्बासमुद्रम् और तूतीकोरन)	२८ अक्टूबर १९५६	३१,०००
राजस्थान (९ नगर : जयपुर, जोधपुर, बीकानेर, पानी, भिलवाडा और जखेरी)	७ दिसम्बर १९५६	१७,०००
इलाहाबाद, बाराणसी, रामपुर और कल्यानपुर (उत्तर प्रदेश)	३१ मार्च १९५७	१५,५००
जबलपुर (मध्य प्रदेश)	२६ सितम्बर १९५७	४,०००
बीदावर (राजस्थान)	२७ अक्टूबर १९५७	४,०००
पटना, कटिहार, मुँगेर और समस्तिपुर (बिहार)	१५ दिसम्बर १९५७	१६,५००
सवाई—माधोपुर (राजस्थान)	१ मार्च १९५८	२,५००
अलीगढ़, हाथरस, शिकीहाबाद और बरेली (उत्तर प्रदेश)	३० मार्च १९५८	१०,५००
बंगलौर (मैसूर)	२६ जुलाई १९५८	५०,०००
विवेन्द्रम (केरल)	३० अगस्त १९५८	४,०००
असम (४ नगर : गोहाटी, डिब्रूगढ़, धुबरी, तिनसुखिया-मजूम)	२८ सितम्बर १९५८	३,०००
मद्रास (४ नगर : तिरुवपुर, मुदमलपेट, तलीम और भद्र)	३० नवम्बर १९५८	२०,०००
श्री गंगानगर तथा धौलपुर (राजस्थान)	२६ मार्च १९५९	७,५००
नहजतधा (गोरखपुर), मिर्जापुर, गाजिया- बाद तथा मोदीनगर (उत्तर प्रदेश)	२६ मार्च १९५९	११,०००

इस प्रकार यह योजना मार्च १९५६ के अन्त तक ७६ केन्द्रों में लागू हो चुकी थी। और इसके अन्तर्गत १४-१४ लाख श्रमिक आते थे। वर्ष के अन्त तक यह योजना ८६ केन्द्रों पर लागू हो चुकी थी और उसके अन्तर्गत १४ ४३ श्रमिक आ गये थे। यह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाएगा।

१	२	३
केरल (२ केन्द्रों में अथत्ति कोम्मीकोदे तथा कैरोल में)	१२ जुलाई १९५६	१३,०००
मध्य प्रदेश (२ केन्द्र नागद तथा भोपाल)	२६ सितम्बर १९५६	६,०००
बाराणसी (ग्रामध)	१४ नवम्बर १९५६	५,०००
पंजाब (२ केन्द्र खासा तथा धारीवाल)	२६ नवम्बर १९५६	५,०००

१९६० में योजना निम्नलिखित स्थानों तक विस्तृत कर दी गई—

१	२	३
केरल (२ केन्द्र-फोर्ड कोचीन तथा मटरचरी)	३ जनवरी १९६०	०,२००
उड़ीसा (५ केन्द्र-रजगानपुर, चदवार, बारग, कटक और ब्रजराजनगर)	३० जनवरी १९६०	२३,०००
मद्रास (४ केन्द्र-वीलामेद, परीनेकन मिलियम, सिवा कोशी तथा राज पवरोवम)	२७ फरवरी १९६०	१४,०००
सीरपुर (ग्रामध)	२७ मार्च १९६०	११,०००
डालमिया नगर, बजारी तथा जापला (बिहार)	२७ मार्च १९६०	१०,०००
डालमिया पुरम (मद्रास)	२७ मार्च १९६०	२,०००
हुवली (मैसूर)	२७ मार्च १९६०	२,०००
श्यामपुर (पश्चिमी बंगाल)	५ जून १९६०	प्राप्त नहीं
आदोरी तथा कोकीनादा (ग्रामध)	१४ अगस्त १९६०	६,०००
उदयपुर तथा भरतपुर (राजस्थान)	१४ अगस्त १९६०	१,७५०
घनबाद (बिहार)	२७ अगस्त १९६०	१६,०००
राजनन्द गाँव (मध्य प्रदेश)	२४ सितम्बर १९६०	३,२००
केरल ३ केन्द्र—कन्नूर तेलीचेरी तथा वालीपरम)	२६ अक्टूबर १९६०	६,७००

इस प्रकार १९६० के अन्त तक यह योजना ११२ केन्द्रों में लागू हो चुकी थी तथा इसके अन्तर्गत १५ ७६८ लाख श्रमिक आते थे। मार्च १९६२ तक यह योजना और केन्द्रों में भी लागू कर दी गई, जो निम्नलिखित हैं—

१	२	३
दाउदली (मैसूर)	८ जनवरी १९६१	२,२००
हिसार (पंजाब)	"	१,५००
सोनीत (पंजाब)	१६ फरवरी १९६१	२,५००
मद्रास (३ केन्द्र-तिरुचिरापली, रानीपत तथा नावेरी नगर)	२८ फरवरी १९६१	५,३५०

१	२	३
मेरठ	२६ मार्च १९६१	२,३००
मुरादाबाद	"	१,६००
फिरोजाबाद	"	१,७००
केरल (२ केन्द्र मुनालूर तथा कोटयाम)	३० जुलाई १९६१	४,४००
मदमूर तथा देवास (मध्य प्रदेश)	२७ अगस्त १९६१	१,७५०
भिवानी (पंजाब)	३ सितम्बर १९६१	१००
खरार (पंजाब)	१७ सितम्बर १९६१	१,०००
मद्रास (४ केन्द्र)	५ अक्टूबर १९६१	२,८००
दनमोर (मध्य प्रदेश)	२६ अक्टूबर १९६१	६५०
मद्रास (१३ गांवों में)	२६ अक्टूबर १९६१	५,१००
बमैन (बम्बई)	१२ नवम्बर १९६१	४५
विजयानगरम (आंध्र)	१६ नवम्बर १९६१	८००
दुरनावेली (मद्रास)	२६ नवम्बर १९६१	३,५००
सतना (मध्य प्रदेश)	३ दिसम्बर १९६१	१,५००
परम बर (केरल)	१० दिसम्बर १९६१	१,२००
फरीदाबाद (पंजाब)	१३ जनवरी १९६२	७,०००
मंगलौर (गोपुर)	२१ जनवरी १९६२	६,५००
रामपुर और राजगढ़ (मध्य प्रदेश)	२६ जनवरी १९६२	२,३००
गोविन्द भंड, कपूरथला, फगवाडा और छाया चौकी (पंजाब)	२६ जनवरी १९६२	६,५००
राजव नगर, १० की और भाभी (उत्तर-प्रदेश)	११ फरवरी १९६२	२,८००
मैसूर नगर	३ मार्च १९६२	५,५००
आन्ध्र प्रदेश (३ केन्द्रों में दाबधाधम, कोहलूर और राजामुन्नी)	२४ मार्च १९६२	३,४००

इस प्रकार मार्च १९६२ के अन्त तक कर्मचारी राज्य बीमा योजना १३२ केन्द्रों में १८ ६५ लाख औद्योगिक श्रमिकों पर लागू हो चुकी थी। तब से योजना की प्रगति निम्नलिखित है—

१	२	३
कुम्हाकोलम (मद्रास)	१ अप्रैल १९६२	१,७००
रैनीगुंटा (आन्ध्र)	२८ अप्रैल १९६२	८००
पुढुकुटाई और नामा मुन्धरम (मद्रास)	१ जुलाई १९६२	१,७००
नारायण गढ़ (उड़ीसा)	२२ जुलाई १९६२	६००
पानीपत (पंजाब)	१६ सितम्बर १९६२	१,३००
पटियाला (पंजाब)	३० सितम्बर १९६२	६५०
राजपुरा (पंजाब)	३० सितम्बर १९६२	६००
चंडीगढ़ (पंजाब)	७ अक्टूबर १९६२	८००
ईरोड (मद्रास)	३० दिसम्बर १९६२	१,४००
पलोधी, मदुरा तथा विपुल अवादी, पट्टा-विरम (मद्रास)	३० दिसम्बर १९६२	१,७००

१	२	३
प्रवाधीपुरम (मद्रास)	२७ जनवरी १९६३	२,९५०
मलवापुरम और गुन्टकल (आन्ध्र)	१७ फरवरी १९६३	१,६००
रैंडहिलस और वनियामबादी	२४ फरवरी १९६३	१,८००
गुडियाथम और विरघु नगर (मद्रास)	३१ मार्च १९६३	२,१००
बलगाम (मैसूर)	३१ मार्च "	१,८००
गया (बिहार)	" "	१,७००
मुजफ्फरपुर (बिहार)	" "	१,४००
मुसामा (बिहार)	" "	१,०००
देहरादून (उ० प्र०)	" "	१,४००
मयुरा { " }	" "	१,६००
हापुड (उ० प्र०)	" "	७००
हिरन गाँव	" "	६००

इस प्रकार मार्च १९६३ के अन्त तक यह योजना १५१ केन्द्रों में १६.८४ लाख औद्योगिक धर्मिकों पर लागू हो चुकी थी। अप्रैल से दिसम्बर १९६३ तक यह योजना निम्नलिखित स्थानों पर लागू की गई। भादानीनगर तथा मरहोरा (बिहार) में, मेट्टपलयम, सकोट तथा जगरकोल (मद्रास) में, जोरहाट और गोहाटी (असम) में, अदिकनरोल और पालघार (केरल) में, शोलापुर (महाराष्ट्र) में।

इस प्रकार ३१,७५० अतिरिक्त धर्मिक इसके अन्तर्गत आये जिससे १६० केन्द्रों में इसके अन्तर्गत आने वाले धर्मिकों की कुल संख्या २०.१६ लाख हो गई। मार्च १९६४ के अन्त तक इस योजना का जो विस्तार किया गया वह निम्न प्रकार था —

१	२	३
नागापट्टिनम व वल्लोर कटपदी (मद्रास)	२६ जनवरी, १९६४	१,५००
ममलीपटनम व तनुकु (आन्ध्र)	२३ फरवरी, "	१,६००
चैलपापाट व टीलीमगे (पश्चिमी बंगाल)	२६ फरवरी, "	१५,७००
चुर्क (उत्तर प्रदेश)	१ मार्च, "	१,८५०
गाजीपुर (उत्तर प्रदेश)	" "	६५०
सीतापुर (उत्तर प्रदेश)	" "	१,२००
केरल में ६ केन्द्र	" "	२८,५००
मुलवर्ग (मैसूर)	२२ " "	३,०००
केरल में राजस्व ग्राम तथा तंलीचेरी के निकट २ केन्द्र	२६ " "	अप्राप्य
जीवतपुर निजामत (बिहार)	" "	अप्राप्य
गोकक (मैसूर)	" "	५,५००
२४ परगना जिला (पश्चिमी बंगाल)	" "	२,५५,३००

इस प्रकार, मार्च १९६४ के अन्त तक, २०३ केन्द्रों में २८.१० लाख औद्योगिक श्रमिकों पर लागू हो चुकी थी। सबसे महत्वपूर्ण केन्द्र, जहाँ योजना लागू हुई, पश्चिमी बंगाल का २४ परगना जिला था जहाँ लगभग २.१६ लाख श्रमिक इसके अन्तर्गत आ चुके थे। अप्रैल से दिसम्बर १९६४ की अवधि में यह योजना इन स्थानों पर लागू हुई - चित्तूर (आन्ध्र) में, वरनिल (उड़ीसा) में, भूली (बिहार) में, ग्रहमदावाद कम्प्लेक्स सहित (गुजरात में), कोयम्बटूर के उपनगरों : यहनगर (मद्रास में), इससे २, १४,०५० अतिरिक्त श्रमिक इसके अन्तर्गत व जिससे २०६ केन्द्रों में इसके अन्तर्गत आने वाले कुल श्रमिकों की संख्या २६.६४ लाख हो गई। योजना के क्रियान्वय की महत्वपूर्ण उपलब्धि गुजरात में ग्रहमदावाद में हुई जहाँ ४ अक्टूबर १९६४ से यह योजना २,०५,०० औद्योगिक श्रमिकों पर लागू हुई।

मार्च १९६५ के अन्त तक, योजना २२६ केन्द्रों में २८.८० लाख श्रमिकों पर लागू हो चुकी थी। अप्रैल से दिसम्बर १९६५ तक की अवधि में यह योजना निम्न स्थानों पर लागू की गई - रामानुजम, नैल्लोर, रुद्रापा, कालाहस्ती और कुणम (आन्ध्र) में, कोरल्टी, ओट्टापलम और शोरापूर (केरल) में, पूना व इनके उपनगर (मुम्बई, डिपोडी, लिमि व पिम्परी) महाराष्ट्र में देवनगर (मैसूर) में, भुवनेश्वर (उड़ीसा) में, लुधियाना के उपनगर (शेरपुर बली, भोरे व बियामपुर) (पंजाब) में, अजमेर व फौटा (राजस्थान) में, नैलवटी, बसवेरिया, कोननगर, रिसरा, शोरामपुर, तेलनीबाग व उत्तरपारा (हुगली पश्चिमी बंगाल) में, भागलपुर (बिहार) में, और राजकोट व वाक्कानेर (गुजरात) में। इससे १,६७,६०० अतिरिक्त श्रमिक इसके अन्तर्गत बढे, जिससे २०६ केन्द्रों में कुल ३०.४८ लाख श्रमिक इस योजना के अन्तर्गत आ गये। केवल हुगली जिले में ही, १,०४,५०० औद्योगिक श्रमिक इसके अन्तर्गत आये।

मार्च १९६६ के अन्त तक, इस योजना के अन्तर्गत ३०.६६ लाख श्रमिक आ चुके थे। अप्रैल १९६६ में मार्च १९६७ तक इस योजना का विस्तार निम्न क्षेत्रों में किया गया - चिराला, गुड्डर, मछिरला केन्द्र तथा हैदराबाद के उपनगर (मोलाबाग) (आन्ध्र) में, रांची, चूटिया सहित (बिहार में) फॉम्बे, पेंडलाद, भादमनगर व मोर्बा (गुजरात) में, मैसूर व नवकुलम (केरल) में, किशनगढ़ (राजस्थान) में, टी० नर्सिपुर व कोल्लिंगल (मैसूर) में, जोरिया (पंजाब में) और पाण्डेचेरी में।

इस प्रकार, मार्च १९६७ के अन्त तक, यह योजना सभी राज्यों तथा दिल्ली प्रदेश में फैल चुके हुए २७३ केन्द्रों में ३१,७२४०० औद्योगिक श्रमिकों पर लागू हो चुकी थी।

चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएँ अब बीमाकृत श्रमिकों के परिवारों को भी दी जा रही है। मैसूर सरकार ने सबसे पहले २६ जुलाई १९५८ को बगलोर में

का निर्माण, जिनमें प्रति एक हजार परिवारों के लिये ११ पनग हो, ५०० चिकित्सालयों का निर्माण, १,६०० चिकित्सा अधिकारियों की व्यवस्था, बीमाकृत व्यक्तियों की मृत्यु की स्थिति में उनके परिवारों के लिए पेंशन की व्यवस्था, और कर्मचारी राज्य बीमा के अन्तर्गत चिकित्सालयों व हस्पतालों में पहले से चालू परिवार नियोजन सुविधाओं का विस्तार ।

योजना के कार्यान्वित होने के पश्चात् यह अनुभव किया गया है कि यह धमिकों में काफी लोकप्रिय हो रही है । चिकित्सालयों में आने वाले रोगियों की संख्या का प्रतिदिन बढ़ना और बीमारों व असमर्थता लाभों का अधिक संख्या में भुगतान होना यह प्रदर्शित करता है कि यह योजना धमिकों में काफी लोकप्रिय होती जा रही है । उदाहरणतः, १९६४-६५ में विभिन्न राज्य बीमा औषधालयों तथा चिकित्सालयों में लगभग २,६२,४२,८४१ मरीजों का इलाज किया गया तथा ५२,७५३ मरीजों को हस्पताल में भरती किया गया । अनेक मालिकों पर अशदान के न देने तथा अधिनियम के उपबन्धों को न मानने के कारण मुकदमा भी चलाया गया । उसी वर्ष, निगम द्वारा बीमाकृत व्यक्तियों को दिये गये विभिन्न लाभों की नकद राशि निम्न प्रकार थी — बीमारों लाभ — ४,६४,१२,००० रुपये, मातृत्व-कालीन लाभ — २४,२४,३३३ रुपये, अस्थायी असमर्थता लाभ ५१,६३,००० रु०, स्थायी असमर्थता लाभ - ७३,०४,८०० रुपये, आश्रितों का लाभ - २२,७७,००० रुपये । सन् १९६४-६५ के मध्य, इस योजना की विधि में कर्मचारियों का अशदान तथा मालिकों का विशेष अशदान क्रमशः ८५७,६३, ७७ रु० तथा ६,६६,७४,४१२ रुपये था । निगम के १९६३-६४ के बजट अनुमानों के अनुसार, ३२-३ लाख रुपये की राजस्व बेसी थी ।

योजना को कार्यान्वित करने में कठिनाइयाँ

कुछ बाधाओं के कारण अभी तक यह सम्भव नहीं हो सका है कि इस योजना को और अधिक क्षेत्रों में कार्यान्वित किया जा सके । कुछ आपत्तियों के कारण, जिनका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, मालिकों की ओर से योजना का विरोध किया गया है और इसलिये उनका पूर्ण सहयोग नहीं मिल पाया है । धमिकों ने भी कुछ आश्रितों पर इस योजना पर आपत्ति उठाई है । सर्वप्रथम, मजदूरों की यह माँग थी कि इस योजना में उनके परिवारों के सदस्यों को भी सम्मिलित कर लिया जाये और कभी-कभी उन्होंने इस बात पर बहुत जोर दिया । परन्तु १९५८ तक वित्तीय कठिनाइयों के कारण धमिकों के परिवारों के लिये यह सुविधा प्रदान नहीं की जा सकी । अब भी केवल चिकित्सा सुविधायें परिवारों को दी जा रही हैं और सभी सुविधायें अभी तक देना सम्भव नहीं हो पाया है । यह भी अभी केवल हाल में ही निश्चित किया गया है कि धमिकों के परिवारों को हस्पतालों सुविधाओं सहित सभी लाभ प्राप्त हो । मजदूरों को दूसरी माँग यह है कि हस्पताल की उत्तम सुविधायें प्राप्त हो और निगम के अपने हस्पताल अलग



कारण यह बताया जाता है कि उनका थम मन्त्रालय के अधिकारियों से कुछ मत-भेद था। इसके विरोध में डॉ० काटियाल ने श्री जी० की समर्थि-पर-उपस्थाप किया। इसके पश्चात् कर्नेल वी० एम० एलबुक्वेर्क (Col. V M. Albuquerque) निगम के डाइरेक्टर-जनरल नियुक्त किये गये, परन्तु उन्होंने भी मार्च १९६० में इस्तीफा दे दिया क्योंकि उनका भी निगम के कर्मचारियों और प्रबन्धकों में प्राथम्य सम्बन्धों के विषय में मत-भेद था। अब श्री वी० एन० राजन निगम के महा-निदेशक हैं। यदि सामाजिक सुरक्षा की किसी योजना को सफल बनाना है और उसे कार्यान्वित करने में देर नहीं करनी है, तब यह बहुत आवश्यक हो जाता है कि योजना को चलाने वाले उच्च अधिकारी बहुत प्रामाण्य हो उनमें प्रबन्ध करने की पर्याप्त क्षमता हो और वे पारस्परिक सहयोग से कार्य करें। डॉक्टर काटियाल जैसी घटनाएँ जनता के बिश्वास को हिला देती हैं। इस प्रकार की घटनाएँ किसी भी हालत में नहीं होनी चाहिये।

**कर्मचारी राज्य बीमा योजना की समीक्षा**

सामाजिक सुरक्षा पर अध्ययन दल — अगस्त १९५७ को श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय ने सामाजिक सुरक्षा पर एक अध्ययन दल की नियुक्ति की। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की भारतीय शाखा के निदेशक श्री वी० के० आर० मेनन इसके अध्यक्ष थे। अध्ययन दल ने दिसम्बर १९५८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसकी मुख्य सिफारिशें इस प्रकार थीं— (१) कर्मचारी राज्य बीमा निगम तथा अर्धकारी निर्वाह निधि संगठन को एक एजेंसी के रूप में मिला दिया जाये, (२) कर्मचारी राज्य बीमा योजना के अन्तर्गत डाक्टरी देखभाल के स्तर में सुधार तथा नकद लाभों में वृद्धि की जाए। साथ ही श्रमिकों के परिवारों के लिए भी हस्तशाली सुविधाओं की व्यवस्था की जाए, (३) अधिक से अधिक १३ सप्ताहों की अवधि के लिए बीमारी लाभों की अदायगी की जाए और पूर्ण सामान्य लाभ दर से ३६ सप्ताहों के लिए बढ़े हुए बीमारी-लाभ प्रदान किये जाएँ, (४) पूर्ण श्रमिक मजदूरी पर मातृत्व-कालीन लाभों की अदायगी की जाए, (५) गालिको का अंशदान बढ़ाकर मजदूरी-बिल का ४३% कर दिया जाए और कर्मचारी निर्वाह निधि अधिनियम के अन्तर्गत अंशदान की दरों को भी बढ़ाकर ८३ प्रतिशत कर दिया जाए, और (६) निर्वाह निधि योजना को वृद्धावस्था-असमर्थता तथा उत्तर-जीवी पेंशन व आनुवंशिक योजनाओं में परिवर्तित कर दिया जाए। लाभों को बढ़ाने से सम्बन्धित अनेक सिफारिशें तो पहले से ही लागू कर दी गई थी, परन्तु सामाजिक सुरक्षा की एकीकृत योजना से सम्बन्धित सिफारिशें अभी विचाराधीन हैं (जिन पर अगले पृष्ठों में प्रकाश डाला गया है)।

डॉ० ए० एल० गुदालियर कमेटी — सन् १९५९ में, सरकार ने कर्मचारी राज्य बीमा योजना की कार्य-प्रगति पर रिपोर्ट देने के लिए एक कमेटी का निर्माण किया। डॉ० ए० एल० गुदालियर इसके एकमात्र सदस्य थे। कमेटी की मुख्य

सिफारिशें, जिन पर नियम की सहमति थी, इस प्रकार थी—(१) कर्मचारी राज्य बीमा हस्पतालों का तेजी से निर्माण, (२) कुटीर प्रकृति के हस्पतालों का निर्माण, (३) कम बीमा योग्य जनसंख्या वाले क्षेत्रों में विशेषज्ञों की सेवाओं की उदारता के साथ पहुँच, (४) स्थानीय कार्यालयों के लिए अपने निजी भवनों का निर्माण तथा स्थानीय कार्यालयों को बड़ी मिलों में स्थित करना, तथा (५) बड़े हुए बीमारी लाभों को ३०६ दिन तक के लिए तथा कम तीव्र अस्थि भंगों के लिए भी स्वीकृति।

**सामान्य उद्देशीय उप-समिति**—नियम की एक सामान्य उद्देशीय उप-समिति का समय-समय पर निर्माण किया जाता है। इसमें विभिन्न हितों के प्रतिनिधि होते हैं। यह उप समिति योजना के कार्य-संचालन की समीक्षा करने के लिए समय समय पर विभिन्न केन्द्रों का निरीक्षण करती है और सुधारों के सम्बन्ध में अपने सुझाव देता है।

**मूल्यांकन**—केन्द्र सरकार ने, कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत प्रत्येक पांच वर्ष (अर्थात् मार्च १९५४, १९५९ और १९६४ को समाप्त होने वाली अवधि) के लिए नियम की परिसम्पत्तियों एवं देयताओं का मूल्यांकन करने के लिए बीमा-नियन्त्रक (Controller of Insurance) को नियुक्त किया है। मूल्यांकन रिपोर्टों से नियम की वित्तीय स्थिति का पता चलता है।

कर्मचारी राज्य बीमा समीक्षा समिति—स्थायी श्रम समिति की सिफारिशों के अनुसार, जून १९६२ में केन्द्र सरकार ने एक त्रिदलीय समिति की स्थापना की। तत्कालीन उप श्रम मंत्री, श्री सी० आर० पट्टाभ्नी रमन इस समिति के अध्यक्ष थे। समिति से कहा गया कि वह कर्मचारी राज्य बीमा योजना के कार्य-संचालन का अवलोकन करे और कर्मचारी राज्य बीमा नियम के ढाँचे तथा सगठन में सशोधनों अथवा परिवर्तनों के विषय में अपने सुझाव दे। समिति ने फरवरी, १९६६ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट पर चिन्विस्ता लाभ परिषद्, स्थायी श्रम समिति तथा कर्मचारी राज्य बीमा निगम द्वारा तो पहले ही विचार किया जा चुका है और अब केन्द्र सरकार इस पर विचार कर रही है। समिति ने कर्मचारी राज्य बीमा योजना तथा कर्मचारी निर्वाह निधि योजना के प्रशासकीय विलय का सुझाव दिया है। इसने इस बात पर जोर दिया है कि देश-भर में यथेष्ट संख्या में कर्मचारी राज्य बीमा हस्पतालों का निर्माण किया जाये और क्षय-रोग के पीड़ितों को विशेष सुविधाय प्रदान की जाए। समिति ने सिफारिश की है कि यह मालिकों का कानूनी दायित्व होना चाहिए कि वे ऐसे लोगों को रोजगार में बनाये रखें तथा उनको उपयुक्त काम दें जो औद्योगिक दुर्घटनाओं के परिणामस्वरूप आशिक रूप से असमर्थ हो गये हों। कर्मचारी राज्य बीमा निगम स्थायी रूप से असमर्थ व्यक्तियों के पुनर्वात, पुनः प्रशिक्षण तथा पुन रोजगार का एक प्रभावी कार्यक्रम बनाये। समिति ने सुझाव दिया है कि योजना के विस्तार के सम्बन्ध में प्राथमिकताओं का

## अधिमंकताओं को नकारना चाहिए

निर्धारण किया जाना चाहिए ताकि सभी फैक्टरियाँ तथा सस्नान, जिनमें १० या अधिक धमिकों को काम पर लगाने वाली दुकानें तथा चाण्डालिक सस्नान भी सम्मिलित हैं, इसकी परिधि में आ जाये। समिति ने वर्तमान समय में खानों तथा बागानों में कर्मचारी राज्य बीमा योजना के विस्तार का समर्थन नहीं किया। समिति ने सिफारिश की कि योजना की परिधि में लाने के लिए मजदूरी की सीमा को बढ़ाकर १,००० रुपये प्रति माह कर दिया जाये। कर्मचारियों के अश्वदान की अदायगी से छूट के लिए मजदूरी की सीमा बढ़ाकर २ रुपये प्रतिदिन कर दी जाती चाहिए। समिति ने यह भी सुझाव दिया है कि बीमारी लाभ को ३ से १० सप्ताह के लिए बढ़ा दिया जाना चाहिए। समिति ने यह अनुभव किया कि निगम में मालिक तथा धमिकों का प्रतिनिधित्व पर्याप्त नहीं है। अतः समिति ने सुझाव दिया कि निगम की सदस्य-संख्या बढ़ाकर ४० कर दी जाए जिसमें १०-१० प्रतिनिधि मालिकों व धमिकों के हों। समिति ने यह भी सुझाव दिया कि क्षेत्रीय बोर्डों के कार्यों तथा शक्तियों में वृद्धि की जाए ताकि योजना के प्रशासन में वे कारगर ढंग से सहायता कर सकें।

कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियमों में संशोधन—पांच १९६१ में, निगम ने कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम में संशोधन के लिए धाये विभिन्न प्रस्तावों पर विचार करने के लिए एक उप-समिति की नियुक्ति की। अन्य चीजों के अलावा इन प्रस्तावों में इन बातों पर जोर दिया गया था कि अधिनियम के अन्तर्गत लाभ प्रदान करने की व्यवस्थाओं की कार्य-प्रणाली को सरल व सुगम बनाया जाए, ताकि बीमामुक्त धमिकों की अधिक अच्छी सेवाएँ प्रदान की जा सकें और लाभ की व्यवस्थाओं को १०० रुपये तक का मासिक वेतन पाने वाले व्यक्तियों तक बढ़ाया जा सके। स्मरण रहे कि उस समय यह सुविधा ४०० रुपये मासिक तक ही प्रदान की जाती थी। अगस्त १९६१ में कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम में संशोधन के लिए एक विशेषक (Bill) रखा गया जो १९६६ में पारित हो गया। कर्मचारी राज्य बीमा (संशोधन) अधिनियम, १९६६ का उद्देश्य यह है कि योजना के प्रशासन को सरल बनाया जाए और अधिनियम के अन्तर्गत लाभ प्राप्त करने के लिए जो कुछ लम्बी एवं जटिल औपचारिकताएँ पूरी करनी पड़ती हैं, उन्हें समाप्त कर दिया जाए।

## उपसंहार

कर्मचारी राज्य बीमा योजना एशिया में अपने प्रकार की पहली ही योजना है। भारतीय जनता के लिये सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक योजना बनाने की दिशा में यह पहला कदम है। इसे हम एक साहसपूर्ण मोट साथ ही ऐसी योजना कह सकते हैं जो बहुत महत्वपूर्ण नहीं है। परन्तु अभी तक इसके अन्तर्गत जन-संख्या का एक छोटा सा ही भाग आ पाया है, अर्थात् केवल समग्रित उद्योगों के मजदूरों पर ही, जिनकी संख्या लगभग ६७ लाख है, यह योजना लागू होती है।

इसके अन्तर्गत सब प्रकार के सकट और सब प्रकार के व्यक्ति, विशेषकर कृषि मजदूर नहीं आते हैं। सामाजिक सुरक्षा के दृष्टिकोण से यह एक व्यापक योजना नहीं है। परन्तु इसको एक अधिक बड़ी और साहसपूर्ण योजना को लागू करने के लिये आधारशिला मना जा सकता है और यह देश की जनता के लिये व्यापक समाज सुरक्षा की योजना बनाने में मार्ग प्रदर्शक बन सकती है। यह आशा की जाती है कि इस योजना का दृढ़ विश्वास के साथ कार्यान्वित किया जाएगा, और इसके लागू करने में अधिकारियों में भी सेवामावना निहित रहेगी और मालिक और मजदूरों का इच्छित रूप से पूर्ण सहयोग होगा।

### नाविकों के लिए सामाजिक बीमा (Social Insurance for Seamen)

यह भी उल्लेखनीय है कि मजदूरों के एक अन्य वर्ग के लिये अर्थात् नाविकों के लिये भी भारत सरकार ने एक सामाजिक सुरक्षा योजना तैयार की है। इस विषय पर प्रा० बी० पी० अद्वारकर और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की डॉक्टर (कुमारी) जीरा वाटमर द्वारा तैयार की हुई एक समुक्त रिपोर्ट दिसम्बर १९४५ में दी गई थी। इस अद्वारकर ओडमर योजना में बीमारी रोजगार वृद्धावस्था व उत्तर-जीवी बीमे और नाविकों के प्रतीमा काल के लिये बीमे की व्यवस्था की गई है। परन्तु इस योजना के निर्माणकर्त्ताओं के विचार में नाविकों के लिए किसी भी बीमा योजना की सफलता बहुत सीमा तक इस बात पर निर्भर करेगी कि उनकी भर्ती की उचित व्यवस्था है। इस व्यवस्था द्वारा समुद्री सेवा में भरती होने वाले श्रमिकों की सहाय्य कम करने तथा ऐसे नाविकों के लिये जिनका निरन्तर रोजगार नहीं होता एक क्रम चक्र (Rotation) की योजना लागू करने का सुझाव था। इस सुझाव का ध्यान भ रखत हुए सरकार ने बम्बई और कनकता में सरकारी रोजगार दफ्तर खोल दिए हैं। नाविकों के लिए सामाजिक बीमा को प्रारम्भ करना तभी सम्भव हो सकेगा जब रोजगार के दृष्टिकोण अपना कार्य सरलता से और सफलतापूर्वक करने लगेंगे। नाविकों के लिये एक राष्ट्रीय कल्याण बोर्ड की भी स्थापना १९५५ में हुई, जिसने नाविकों के लिये एक सामाजिक सुरक्षा योजना के निर्माण हेतु एक उपसमिति की नियुक्ति की। इसके अध्यक्ष श्री एम० ए० मास्टर थे। इस उपसमिति ने अपनी रिपोर्ट अप्रैल १९५६ में प्रस्तुत की और यह सुझाव दिया है कि नाविकों के लिये भी कमचारी राज्य बामा योजना की भाँति एक पृथक सामाजिक सुरक्षा योजना होनी चाहिये। रिपोर्ट अभी भी विचाराधीन है।

### बेरोजगारी बीमा

#### (Unemployment Insurance)

#### बेरोजगारी के मूल कारण

सामाजिक बीमे का एक अन्य महत्वपूर्ण भाग अनिवार्य सार्वजनिक बेरोजगारी बीमा है। इस ओर आधुनिक राज्यों का ध्यान भी पर्याप्त रूप से आकर्षित

हुया है। बेरोजगारी का अर्थ होता है किसी योग्य व्यक्ति को रोजगार न मिल सकना। यह एक ऐसी अवस्था है जो अव्यव नीति (Laissez Faire) पर आधारित आर्थिक प्रणाली में निहित है तथा इसके कारण पैदा होती है। इससे ऐसी अस्थिरता का पता चलता है जो मुक्त उद्यम प्रणाली (Free Enterprise) का एक आवश्यक लक्षण है और सम्भवतः यह एक ऐसा मूल्य है, जिसको चुकाना ही पड़ेगा यदि उत्पादन को दिन प्रतिदिन होने वाली नई-नई विधियों और आविष्कारों के द्वारा तथा बिना नियन्त्रण के आगे बढ़ाना तथा अधिक से अधिक लाभ प्राप्त करना है। उद्योग के लिये यह हमें साबुत पड़ती है कि कुछ मजदूर बेरोजगार रहे जिससे जब भी आवश्यकता पड़े उन्हें बुला लिया जाय। जब व्यापार उन्नति पर होता है तब बेरोजगार मजदूरों की संख्या कम होती है परन्तु जब मन्दी का समय आता है तो संख्या बढ़ जाती है। इन निरन्तर होने वाले सामयिक उतार-चढ़ाव (Cyclical Fluctuations) के अतिरिक्त नये आविष्कारों अथवा विदेशी व्यापार में हानि के कारण भी बड़ी-बड़ी मुसीबतें आ पड़ती हैं जिनमें उद्योग का सारा तान-बाना शीघ्र नष्ट हो जाता है और मजदूरों को काफी समय तक आलस्य में समय पवाना पड़ता है। इसके अतिरिक्त कुछ उद्योगों में कार्य सामयिक होता है और कुछ कार्यों में, जैसे ठेकेदारों द्वारा सार्वजनिक निर्माण कार्यों में, कार्य-व्यवस्था अनियमित होती है। इस प्रकार के कार्यों और उद्योगों में पूर्ण रोजगार की व्यवस्था नहीं हो पाती। इस प्रकार, बेरोजगारी वह अवस्था है जो हमारे समक्ष अनेक रूपों में आती है और यह विभिन्न देशों के मुक्त उद्यम पर आधारित आधुनिक उद्योग प्रणाली की एक नियमित लक्षण बन चुकी है। (कृपया परिशिष्ट 'ख' भी देखिये)।

**बेरोजगारों को सहायता देने की आवश्यकता**

बेरोजगारी अनेक आर्थिक बुराइयों में से एक गम्भीरतम दोष है और यह आर्थिक संगठन के लिये एक गम्भीर खतरा भी है। यदि बेरोजगारी अधिक दिनों तक चलती है, तब व्यक्ति और समाज के लिये इसमें बहुत विनाशकारी परिणाम होते हैं। इससे मानसिक शक्ति का ह्रास, दुःख, आलस्य, दरिद्रता आदि अनेक सामाजिक बुराइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। समाज का एक बड़ा तथा सामान्य उत्तर-दायित्व यह है कि प्रत्येक को अवकाश कमाने और निर्वाह करने का उचित अवसर प्रदान करे। जि० एस० मिल के शब्दों में "राज्य अतिवायं रूप से एक अपराधी को दण्ड भुगतने के काल में खाने-पीने की सुविधायें प्रदान करता है। परन्तु यदि गरीब व्यक्तियों के लिये, जिन्होंने अपराध नहीं किया है, ऐसा नहीं किया जाता, तब स्पष्ट रूप से यह अपराध को बढ़ावा देना है।" अब अधिकतर राज्यों ने बेरोजगारी के समय लोगों को सहायता देने के अपने कर्तव्य को स्वीकार कर लिया है।

## बेरोजगारी सहायता के लिए कुछ योजनाएँ

मन्दी के समय में १९२६ के पश्चात् अनेक देशों में बेरोजगारों को सहायता देने के लिए अनेक योजनाएँ बनाई गई थी। कुछ योजनाओं के अन्तर्गत पूर्णतया या मुख्यतया काम देन की सुविधाएँ दी गई थी और कुछ एक में भत्ता देने की व्यवस्था की गई थी। इनमें से कुछ योजनाओं की व्यवस्था तो किसी विशिष्ट विपत्ति वा नामना बरने के लिये अस्थायी थी, परन्तु कुछ योजनाएँ स्थायी थी। बेरोजगारी-सहायता योजनाएँ अमेरिका, कनाडा, स्वीडन, ऑस्ट्रेलिया, ग्रेट ब्रिटेन और योस्व के अधिकांश देशों में चालू रही हैं। इस प्रकार की सहायता सार्वजनिक निर्माण कार्यों में बेरोजगारों को सामान्य मजदूरी पर रोजगार प्रदान करके दी गई है। लाखों मजदूरों की इस प्रकार सहायता की गई है। बेरोजगारी सहायता की प्रत्येक योजना में यह आवश्यक है कि प्रार्थी में काम करने की योग्यता हो, रोजगार क्षेत्र में उसका नाम दर्ज हो, किसी भी अपन योग्य रोजगार को स्वीकार करने की उसकी इच्छा हो, किसी प्रशिक्षण लेने व सहायता कार्य करने के लिये वह तैयार रहे और उसे इस प्रकार की सहायता की आवश्यकता भी हो। बेरोजगारी-सहायता योजनाओं का मुख्य उद्देश्य लाभ प्राप्त करने वाले मजदूर और उसके आश्रितों का निर्वाह करना होता है इसीलिये जो भी राशि सहायता-रूप में दी जाती है उसका निम्न महामता दिये जाने वाले परिवार के आकार और सदस्यों की संख्या का देखकर किया जाता है। ब्रिटेन तथा आयरलैण्ड जैसे कुछ देशों में 'बेरोजगारी-सहायता योजनाओं' को केन्द्रीय सरकार ने अपने हाथों में ले लिया है और उनका साग व्यय राष्ट्रीय बजट द्वारा पूरा किया जाता है। परन्तु कुछ दूसरे देशों में सरकारें एच्छिक बीमा निधियों को या स्थानीय बेरोजगार निधियों को इस हेतु उपदान प्रदान करती है।

## भारत में बेरोजगारी-सहायता प्रदान करने में कठिनाइयाँ

बेरोजगारी सहायता देने की जो प्रणाली अनेक देशों में चल रही है वह सम्भवतः भारत जैसे देश के लिये उपयुक्त नहीं है क्योंकि इसमें अनेक कठिनाइयाँ हैं। प्रथम तो भारत इतना बड़ा देश है और यहाँ बेकारी इतने व्यापक रूप में फैली हुई है कि वर्तमान आर्थिक दशाओं में बेरोजगारी सहायता देने की कोई योजना बनाना असम्भव सा हो जाता है। इसके अतिरिक्त यह सम्भव भी हो, तो इस प्रकार की प्रणाली हमारे देश के लोगों को आलसी बना सकती है। योजना का लाभ उठाकर अनेक बज्जिमेदार युवक समय बर्बाद करने और साथ में वेतन भी पाने का एक तरीका बना सकते हैं। इंग्लैण्ड में भी ऐसे मामले हुए हैं कि अनेक युवक, जो अपने माता-पिता के साथ नहीं रहते थे, उन्होंने कुछ समय तक तो कोई काम किया, फिर छुट्टियाँ मनाने के लिये उसे छोड़ दिया और सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली बेरोजगारी-सहायता लेकर जेब खर्च चलाते रहे और कुछ समय पश्चात् फिर कोई नौकरी कर ली। इसके अतिरिक्त भारत में बेरोजगार-

सहायता योजना का प्रशासन करने वाले अधिकारियों द्वारा अपने पद के अनेक दुरुपयोग किये जा सकते हैं जैसा कि कुपको के लिये दिया जाने वाला 'तकावी' भरण के सम्बन्ध में किया जाता है। भारत में एक यह भी कठिनाई है कि इस प्रकार की सहायता का वितरण किन आधारों पर किया जाय क्योंकि भारत में समुक्त परिवार प्रणाली है और अधिकांश जनता अशिक्षित है। कभी-कभी यह तक भी दिया जाता है कि इस प्रकार की सहायता उन आत्मसम्मानी लोगों की भावना को कुचल देगी जो सरकार से इस प्रकार की सहायता पाये की अपेक्षा स्वयं कोई अच्छी नौकरी करना अधिक पसन्द करते हैं।

### बेरोजगारी-बीमा

परन्तु बेरोजगार लोगों की बेरोजगारी-बीमा योजना के अन्तर्गत भी सहायता प्रदान की जा सकती है। यह विधि निम्नलिखित कुछ वर्षों से अनेक देशों में काफी लोकप्रिय हो गयी है। बेरोजगारी में सहायता देना पुर्णतया सरकार का कर्तव्य है परन्तु बेरोजगारी-बीमे के अन्तर्गत एक ऐसी निधि की स्थापना की जाती है जिसका निगम सरकार, मासिक और मजदूरों के निवृत्तिय भत्तादान से होता है और फिर इनमें से सहायता दी जाती है। अनिवार्य बेरोजगारी-बीमा योजनाएँ अनेक देशों में लागू की जा चुकी हैं, जैसे—कनाडा (१९४०), ब्रिटेन (१९३५-४०), इटली (१९३६), न्यूजीलैण्ड (१९३८), नार्वे (१९३६), दक्षिणी अफ्रीका (१९३७) और अमेरिका (१९३५-४१)।

यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने १९३४ के एक अभिसमय में बेरोजगारी बीमा योजनाओं की सिफारिश की थी, परन्तु भारत में अभी तक बेरोजगारी बीमा के लिए किसी भी विधान की व्यवस्था नहीं की गई है। रॉयल श्रम आयोग ने भी इस प्रणाली को भारत के लिए सम्भव नहीं समझा था। उन्होंने इस सम्बन्ध में कई कठिनाइयों की ओर राकेत किया था जैसे किसी नियमित व स्थाई औद्योगिक जनसंख्या का अभाव, देश का बड़ा आकार तथा ऐसी योजना पर अत्यधिक व्यय का होता। परन्तु हमारा देश धीरे-धीरे इस तथ्य के प्रति सजग होता जा रहा है कि बेरोजगारी समाज के लिए बहुत खतरनाक है और बेरोजगारों के लिए किसी न किसी प्रकार की सुरक्षा व्यवस्था करने में देर नहीं करनी चाहिए। देश के श्रमिकों के लिए इस प्रकार की योजनाओं के अभाव में जो बुराईयाँ उत्पन्न हो जाती हैं उनका उल्लेख पहले ही किया जा चुका है। जब मजदूर बेरोजगार होता है तब अनेक सामाजिक बुराईयाँ उत्पन्न होने लगती हैं। अतः सामाजिक बीमा प्रणाली के अन्तर्गत ही बेरोजगारी को भी सम्मिलित करने की प्रति आवश्यकता है।

परन्तु यह प्रणाली उस समय तक सम्भव नहीं हो सकती जब तक कि बीमे या कोई केन्द्रीय संगठन न हो और जिसका कार्य रोजगार दफतरो के माध्यम से न चलता हो। यह दफतर केन्द्रीय संगठन की स्थानीय एजेंसियों के रूप में कार्य कर

सकते हैं। इस बात की भी आवश्यकता है कि बेरोजगारी के सही आँकड़े एकत्रित किए जाएँ और यह जाना जाय कि किन परिस्थितियों में बेरोजगारी हो सकती है, क्योंकि किसी भी संकट का बीमा होने के लिए आवश्यक है कि उस संकट को कुछ सीमा तक पहले से ही जानना सम्भव हो। बेरोजगारी बीमा में भी नकद लाभ देने के लिए कठोर शर्तें होती हैं। प्रार्थी को यह सिद्ध करना होता है कि वह जिस रोजगार को करता रहता है वह बीमा होने योग्य है और वह सहायता के लिए एक निश्चित काल के पश्चात् ही दावा कर रहा है तथा उसकी नौकरी अभी उसका व्यवहार के कारण नहीं गई है और न ही उसने किसी औद्योगिक विवाद के परिणामस्वरूप या स्वेच्छा से अपनी नौकरी छोड़ी है। बेरोजगार व्यक्ति में किसी न किसी ऐसे कार्य करने की इच्छा और योग्यता भी होनी चाहिए जो उसको साधारणतया मिल सकता है अथवा जो उसके साधारण कार्य के समान होता है। इस प्रकार के कार्य को जो भी प्रचलित मजदूरी की दर हो, इस पर ही स्वीकार कर लेना चाहिए। जब तक थमिको को बेरोजगारी लाभ मिले तब तक उसे रोजगार के दफ्तरो में भी अभी कभी जाते रहना चाहिए। अतः योग्यता काल तथा 'प्रतीक्षा काल' का स्पष्टीकरण किया जाना आवश्यक है और साथ ही बेरोजगारी लाभ कितने समय तक मिले यह भी निश्चित किया जाना चाहिए। बेरोजगारी बीमा योजना को रोजगार दफ्तरो के निकट सहयोग से कार्य करना चाहिए। यदि योजना अनिवार्य हो तो रोजगार दफ्तरों द्वारा लाभ देने की व्यवस्था की जा सकती है। इस समय हमारे देश में रोजगार दफ्तरो का जाल सा बिछ गया है और सामाजिक सुरक्षा का प्रारम्भ स्वास्थ्य बीमा योजनाओं के द्वारा हो चुका है। अतः देश में बेरोजगारी बीमा चालू करने के लिए यह एक बहुत ही उपयुक्त अवसर है। कम से कम कुछ क्षेत्रों में तो बेरोजगारी बीमा की योजना प्रयोगात्मक रूप से लागू की जा सकती है।

### ✓ बेरोजगारी में सहायता करने के लिए कुछ सुझाव

जब तक बेरोजगारी को सामाजिक सुरक्षा योजना के अन्तर्गत नहीं लाया जाता तब तक बेरोजगारों को सहायता देने के लिए कुछ ऐसी ऐच्छिक योजनाएँ चलाई जानी चाहिए जिनमें सरकार उपदान द्वारा सहायता दे। डा० राधाकमल मुखर्जी के सुझाव के अनुसार, मालिकों को इस बात के लिए उत्साहित किया जाना चाहिए कि वे एक ऐसी बेरोजगारी सहायता निधि की स्थापना कर, जिसमें से नौकरों से निकल हुए मजदूरों को उनके सेवा काल का ध्यान भ रखते हुए, अवकाश प्राप्ति धन प्रदान किया जाए। इस निधि में स्थानीय सरकारों का भी अंशदान देना चाहिए जिससे राशि, बेरोजगार और नौकरी से निकल हुए थमिकों को जो सहायता प्रदान की जाए उसने बराबर हो। इसके साथ ही सरकार को ऐसी योजनाओं को जिनका उद्देश्य अनुशाल थमिकों को रोजगार देना हो, या तो प्रारम्भ करना चाहिए या उपदान द्वारा सहायता देनी चाहिए। जापान में सरकार



द्वारा नगरपालिकाओं को यह अधिकार दिया हुआ है कि वे सहायता कार्यों (Relief Works) के लिए वित्त प्रदान करने के हेतु ऋण ले सकते हैं। यदि किसी योजना में अनुसूचित थमिकों को सहायता देने का व्यय कुल व्यय का कम से कम ५०% होता है तो उस योजना की लागत का आधा खर्च सरकार अपने कोष में से उपदान के रूप में देती है।\* अपने देश में हम इस अनुभव से लाभ उठा सकते हैं और बेरोजगारों की सहायता के लिए तत्काल ही कदम उठा सकते हैं। परन्तु वस्तुतः हमारा उद्देश्य देश में अनिवार्य बेरोजगारी बीमा योजना को कार्यान्वित करना होना चाहिए।

हाल ही के कुछ वर्षों में देश में बेरोजगारी के खतरे के बढ़ने के साथ-साथ बेरोजगारी बीमे की समस्या का महत्व भी बढ़ गया है। इस बात की प्रत्यक्ष आवश्यकता अनुभव की गई है कि समस्या की गम्भीरता को शीघ्र ही भाँका जाय और बेरोजगारी काल में जो आर्थिक प्रसुद्धता की समस्या पैदा होती है उसे भी सुलझाया जाय। इस विषय में १९५२ के 'आर्थिक विवाद अधिनियम' में संशोधन करके कुछ कदम उठाए गये हैं जिनके अनुसार बेरोजगारों को बेकारी के समय क्षतिपूर्ति प्रदान करने की व्यवस्था है (पृष्ठ १८४ तथा १८६-८७ देखें)। यह अधिनियम उन स्थानों और कारखानों में लागू होता है जहाँ ५० या इससे अधिक थमिक कार्य करते हैं। इस अधिनियम को मई १९५४ से वागान में भी लागू कर दिया गया है। मौसमी कारखाने इस अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते। अधिनियम के अन्तर्गत कर्मचारियों को बेरोजगारी और जवरी छुट्टी (Lay off) के समय में क्षतिपूर्ति देने की व्यवस्था है जो उनकी मूल मजदूरी और गृहगर्ह भत्ते का ५०% के हिसाब से होती है। उन बदली थमिकों के लिये यह व्यवस्था नहीं है, जिन्होंने पिछले १२ महीनों में २४० या इससे अधिक दिन काम किया है। यह लाभ १२ महीनों में अधिक से अधिक ४५ दिन मिल सकता है, परन्तु यदि कर्मचारी इस अवधि में एक सप्ताह से अधिक एक ही समय में जवरी छुट्टी के लिये विवश किया जाता है तो यह लाभ उसे ४५ दिन के पश्चात् भी मिलता रहेगा। सन् १९६५ में किये गये एक संशोधन के अनुसार, अब प्रथम ४५ दिन के पश्चात् भी क्षतिपूर्ति देय होगी। इस प्रकार के कर्मचारियों को प्रतिदिन अपनी हाजिरी लगवानी पड़ती है और कोई दूसरा उचित काम दिये जाने पर उन्हें उसे स्वीकार करना पड़ता है। छटनी की अवस्था में उन्हें या तो एक माह का लिखित नोटिस दिया जाता है अथवा उसके स्थान पर एक माह की मजदूरी दे दी जाती है। छटनी हुए कर्मचारी को एक साल की नौकरी पर १५ दिन की औसत मजदूरी के हिसाब से क्षतिपूर्ति दी जाती है। ऐसी सुविधाओं को प्रदान करने का उत्तरदायित्व मालिकों पर है। ऐसी सुविधाएँ केवल उन्हीं थमिकों को दी जाती हैं जिन्होंने निरंतर एक वर्ष या इससे अधिक कार्य किया है। जून १९५७ में अधिनियम में एक संशोधन के अनुसार किसी भी उद्योग के उचित बन्द होने या स्वामित्व के

हस्तांतरण होने पर भी छटनी क्षतिपूर्ति दी जायगी (पृष्ठ १८६-८७ देखें)। जवरी छुट्टी तथा छटनी के समय इस प्रकार जो सहायता दी जाती है वह किसी बीमा योजना के अन्तर्गत तो नहीं आती परन्तु फिर भी इस प्रकार की सहायता के कारण बेरोजगारी के दिनों में श्रमिकों को अपनी कठिनाइयाँ कम करने में बहुत सहायता मिलती है। यह सुझाव दिया जा सकता है कि इस प्रकार के लाभ उन संस्थानों के श्रमिकों को भी मिलने चाहिये जिनमें ५० से कम श्रमिक कार्य करते हैं।

श्रमिकों के लिये एक अन्य प्रकार की सुरक्षा १९५६ में 'कम्पनी अधिनियम' में संशोधन द्वारा प्रदान की गई है। इस संशोधित अधिनियम में एक उपबन्ध यह है कि यदि किसी कम्पनी का समापन (Liquidation) हो जाता है तो कम्पनी की परिसम्पत्ति (Assets) में से श्रमिकों का वेतन आदि सर्वप्रथम दिया जायगा। उत्तर प्रदेश में, उत्तर प्रदेश औद्योगिक उद्यम (बेरोजगारी को रोकने के लिये विशेष उपबन्धी वाला) अधिनियम, १९६६ इस उद्देश्य से लागू किया गया है ताकि उन औद्योगिक उद्यमों के औद्योगिक सम्बन्धों, वित्तीय दायित्वों तथा ऐसे ही अन्य मामलों के सम्बन्ध में अल्पकाल के लिये विशेष उपबन्ध बनाने के लिये राज्य सरकार को अधिकार मिल सकें जिनका संचालन बेरोजगारी का रोकने के लिये अथवा बेरोजगारी के विरुद्ध सहायता पहुँचाने के लिये आवश्यक समझा जाय।

१९५४ में सरकार ने एक कार्य-दल (Working Group) भी बनाया, जिसमें श्रम, वित्त, वाणिज्य और उद्योग मन्त्रालयों, आयोजना आयोग और कर्मचारी राज्य बीमा निगम के प्रतिनिधि थे। इस दल का कार्य इस समस्या का प्राथमिक अध्ययन करना और यह देखना था कि बेरोजगारी बीमा योजना किस प्रकार बनाई जा सकती है। कार्य-दल ने अपनी रिपोर्ट में जो १९५५ में प्रस्तुत की गई, बेरोजगारी बीमा योजना प्रारम्भ करने का सुझाव दिया था। इस योजना के लिये मालिक और मजदूर दोनों को अपने-अपने-अंशदान प्रीमियम के रूप में देने होंगे। इस योजना में इस बात की व्यवस्था थी कि बेरोजगारी के समय में क्षतिपूर्ति विभिन्न मापक्रम अनुसार दी जाय। इस योजना के लागू होने में औद्योगिक विवाद अधिनियम में जो जवरी छुट्टी और छटनी के लिये उपबन्ध है उन्हें निरस्त (Repeal) करने का सुझाव था। रिपोर्ट में बेरोजगारी बीमे की वाछनीयता तथा सम्भावना पर भी जोर दिया गया था। सरकार ने इस योजना को इस समय स्वीकार नहीं किया है, क्योंकि वर्तमान विधान में ही जो श्रमिकों की छटनी और जवरी छुट्टी के काल में क्षतिपूर्ति देने से सम्बन्धित उपबन्ध हैं वे श्रमिकों के लिये अधिक लाभप्रद हैं। परन्तु इस समस्या पर हमें विस्तृत दृष्टिकोण से विचार करना चाहिए और बेरोजगारी बीमे की एक व्यापक और अनिवार्य योजना बनाने में अब अधिक विनम्र नहीं करना चाहिए।

एक अन्य महत्वपूर्ण पण जो इस सम्बन्ध में उठाया गया है वह बेरोजगारी सहायता निधि (Unemployment Relief Fund) स्थापित करने की योजना का है। ऐसी निधि की स्थापना का सुझाव मई १९६८ में भारतीय श्रम सम्मेलन

के १६ वें अधिवेशन में केन्द्रीय धन मन्त्री द्वारा दिया गया था। औद्योगिक संस्थानों के बन्द हो जाने से जो बेरोजगारी की समस्या उत्पन्न हो जाती है, उसको दूर करने के लिये एक निधि की स्थापना करने का सुझाव था। इस निधि में से किसी भी औद्योगिक संस्थान के बन्द हो जाने के कारण बेरोजगार श्रमिकों को न केवल सहायता मिल सकती है बल्कि उस औद्योगिक संस्थान की चालू रखने के लिये भी सहायता दी जा सकती है, जो औद्योगिक संस्थान अपने कुशल प्रवर्धन के लिये विख्यात है और जिसे वित्त की कठिनाइयाँ केवल अस्थायी रूप से ही हैं। यह धारणा भी अवगत की गई थी कि इस निधि द्वारा कुछ औद्योगिक संस्थानों का अस्थायी रूप से प्रवर्धन संभाल लिया जायेगा, और यदि श्रमिकों को उसी रोजगार में लगे रहने की कोई सम्भावना प्रतीत नहीं होती तो उसी प्रकार के अन्य रोजगारी में प्रशिक्षण पाने के लिये श्रमिकों की सहायता की जायेगी। इस निधि में धन सरकार, मालिक और श्रमिकों के अशदान से संचय करने का सुझाव था। परन्तु केन्द्रीय धन मन्त्रालय द्वारा जब इस योजना पर विस्तार से विचार किया गया तो निधि में धन संचय करने के उपायों पर मतभेद हो गया। मालिकों ने ऐसी निधि में अशदान देने का विरोध किया। परिणाम यह हुआ कि १९६१ में ऐसी लाभप्रद योजना को स्थापित कर दिया गया। परन्तु २७ अप्रैल १९६१ में धन मन्त्रियों की एक बैठक में इस प्रश्न को फिर उठाया गया और इस विषय पर एक योजना तैयार करने के लिये महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश और राजस्थान के धन मन्त्रियों की एक उप-समिति बनाई गई। तीसरी पंचवर्षीय योजना में भी ऐसे श्रमिकों की सहायता के लिये जिन पर उद्योग के बन्द हो जाने से असर पड़ता है, दो करोड़ रुपये की राशि विनिहित (allocate) की गई है। इन धन मन्त्रियों की उप-समिति ने जो योजना तैयार की उसके मुख्य लक्ष्य निम्नलिखित हैं—

- (१) कार्य बन्द होने से जिन श्रमिकों पर असर पड़ता है उनकी अधिक से अधिक, ६ महीने की अवधि के लिये उनकी मूल मजदूरी का १०% नुक़्क़े से क्षतिपूर्ति के रूप में दिया जाय।
- (२) छुट्टी किये हुये श्रमिकों को पुन रोजगार में लाने के लिये तथा पुन प्रशिक्षण की सुविधाओं का उचित प्रवर्धन किया जाय।
- (३) छुट्टी किये हुये श्रमिकों और उनके परिवारों को ऐसे स्थानों पर जाने के लिये जहाँ उनको काम मिल गया हो, आश्रय-सहायता प्रदान की जाय।
- (४) कुछ विशिष्ट संस्थानों को जो बन्द हो गये हों, चलाने के लिये श्रमिकों की सहकारी समितियों को केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा सहायता देकर प्रोत्साहित किया जाय।
- (५) ऐसा औद्योगिक इकाइयों को जो बन्द हो गई हों या जिनके बन्द हो जाने का डर हो, सरकार या अन्य उचित ऐजेंसी द्वारा अस्थायी प्रवर्धन के लिये अपने हाथ में ले लेना चाहिये। विभिन्न राज्य सरकारों तथा सम्बन्धित गन्थालयों ने योजना के इस प्रारूप का अध्ययन व धनन किया परन्तु इस सम्बन्ध में कोई कार्रवाई नहीं की गई।

किन्तु मामले की महत्ता एवं तीव्रता को देखते हुए, सामाजिक सुरक्षा विभाग ने, सन् १९६५ में, वरोजगारी बीमा योजना का एक अन्य प्रारूप तैयार किया। यह प्रारूप प्रारम्भ में कर्मचारी निर्वाह निधि तथा श्रमिकों की निधि के सदस्यों पर लागू होना है। योजना के मसौदे पर दोनों निर्वाह निधियों के ट्रस्टियों के बोर्डों ने और बाद में अक्टूबर १९६५ में भारतीय श्रम सम्मेलन ने भी विचार किया। श्रमिकों के प्रतिनिधियों ने मिद्धान्त रूप में सामान्यतः मसौदे अथवा प्रारूप का स्वागत किया परन्तु मालिकों के प्रतिनिधियों ने योजना का अध्ययन करने के लिए अधिक समय की माँग की। विभिन्न वर्गों द्वारा योजना पर जो टिप्पणियाँ की गईं, उनको दृष्टिगत रखते हुए योजना में बाद में कुछ संशोधन किये गये। अन्य देशों में ऐसी ही योजना के कार्य संचालन में जो अनुभव प्राप्त हुए हैं उनके सद्वर्णन में अब योजना के मसौदे पर विचार किया जा रहा है। योजना के मसौदे में केवल इस बात की ही व्यवस्था नहीं की गई है कि दोनों निधियों के सदस्यों का वरोजगारी की अवधि में ६ माह की अवधि तक सुरक्षा प्रदान किया जाए, अपितु यह भी आश्वासन दिया गया है कि निर्वाह निधि की उनकी सदस्यता का जारी रखा जाए और निधि में संचित उनके धन को वृद्धावस्था के लिए सुरक्षित रखा जाए तथा अन्य व सभी सुविधाएँ प्रदान की जाएँ जिनके लिए निर्वाह निधि बनाई जाती है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भी यह वचन दिया है कि वह योजना के मसौदे से सम्बन्धित विस्तृत बातों के विषय में परामर्श देने के लिए एक विशेषज्ञ की सेवाएँ प्रदान करेगा। श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय के केन्द्रीय मन्त्री श्री जयसुख लाल हाथी ने अभी गतवर्ष (जुलाई १९६७ में) ही संसद में यह घोषणा की थी कि योजना का शीघ्र ही लागू किया जायेगा।

## वृद्धावस्था और निवृत्त सुरक्षा

### ✓ (Old Age and Invalidity Security)

#### आवश्यकता

वृद्धावस्था एक दूसरी शारीरिक और सामाजिक समस्या है जिसका समाधान होना ही चाहिए। यह अत्यन्त आवश्यक है कि श्रमिकों के अवकाश प्राप्त करने पर और काम के लिए असमर्थ हो जाने के अवसर पर उन्हें सुरक्षा प्रदान की जाय। यदि मजदूर की मृत्यु हो जाय तब उसने आश्रितों को भी सुरक्षा की आवश्यकता होती है। इस प्रकार की सुरक्षा की व्यवस्था या तो प्रोवीडेंट फण्ड या अवकाश प्राप्ति के धन (Gratuity) की योजनाओं से अथवा वृद्धावस्था व निवृत्त पन्शन योजनाओं से हो सकती है। यह कितने दुःख की बात है कि जिस श्रमिक ने अपने जीवन के २० या ३० वर्ष किसी कारखाने में कठोर श्रम में व्यतीत किये हों उसे उसके वृद्ध होने पर कोई भी आश्रय न दिया जाय। वृद्धावस्था के लिए कुछ न कुछ व्यवस्था तो करनी चाहिये क्योंकि शारीरिक जीवन से समुक्त परिवार प्रथा लगभग समाप्त हो गई है और इस प्रकार वृद्ध व्यक्ति को समुक्त

परिवार में जो सहारा मिलता था वह भी समाप्त हो गया है। औद्योगिक जीवन में आने से पहले थमिक के पास यदि गाँव में कुछ जमीन होती भी है तो अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद वह उसे भी खो बैठता है। थमिक की मजदूरी कम होती है, परिवार बड़ा होता है इसलिए वह बृद्धावस्था के लिये कोई बचत भी नहीं कर पाता। इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए थमिक को प्रोवीडेंट फण्ड की सुविधा और जहाँ सम्भव हो वहाँ पेन्शन भी दी जानी चाहिए, जिससे बृद्धावस्था में असमर्थ हो जाने पर और उत्पादन कार्य में बहुत दिनों तक कठोर श्रम करने के पश्चात् वह अपना शेष जीवन आराम से व्यतीत कर सके। यदि ऐसा नहीं किया जाता तो थमिक सदा इस बात के लिये चिन्तित रहेगा कि बृद्धावस्था में उसका क्या हाल होगा। इस चिन्ता से कार्य-कुशलता पर घुरा प्रभाव पड़ता है। कई बार ऐसा देखा गया है कि बृद्धावस्था की चिन्ता के कारण कई बार समयोपरि कार्य किया जाता है या हर उचित और अनुचित तरीके से रुपया कमाने का प्रयत्न किया जाता है।

### बृद्धावस्था क्या है (What is Old Age)

बृद्धावस्था या तो उस अवस्था को कहा जा सकता है जब मजदूर कार्य करने योग्य नहीं रहता अथवा जब मजदूर को वेतन सहित अंतिम अवकाश दे दिया जाता है। अर्थशास्त्री बृद्धावस्था उस अवस्था को कहते हैं जब मजदूर को रोजगार से अवकाश दे दिया जाना चाहिये क्योंकि यह और अधिक दिनों तक उत्पत्ति के कार्य में साधारण रूप से प्रभावोत्पादक (Effective) सहयोग नहीं दे सकता। प्रायिक तथा साथ ही डाक्टरों दृष्टिकोण के आधार पर बृद्धावस्था भी निश्चलता अर्थात् आयु के बढ़ने के साथ साथ स्वास्थ्य के बिगड़ने की दशा है। इसलिये बृद्धावस्था विभिन्न व्यवसायों में विभिन्न व्यक्तियों में अवग-प्रलग आयु पर प्रारम्भ हो सकती है। साधारणतः अधिकतर देशों में पेन्शन देने की आयु ६५ वर्ष निश्चित की गई है। इस तथ्य को भी ध्यान में रखा गया है कि स्त्रियाँ कम आयु में ही काम के अर्धमय हो जाती हैं, इसलिये उनके लिये पेन्शन देने की आयु ६० वर्ष निर्धारित की गई है। भारत में साधारणतया अवकाश ग्रहण करने की आयु ६० वर्ष मानी गई है। सरकारी नौकरियों में यह आयु ५५ वर्ष की जिसे अब बढ़ाकर ५८ वर्ष कर दिया गया है।

### निवन्तता क्या है ? (What is Invalidity ?)

जब एक बीमा कराए हुये व्यक्ति को स्वास्थ्य बीमा योजना के अन्तर्गत वे सब नकद लाभ दिये जा चुकते हैं जिनको वह पाने का अधिकारी होता है और उसके पश्चात् भी यदि वह बीमार रहता है उस दशा में उसे निवन्त (Invalid) कहा जाता है। इसलिए निवन्तता की परिभाषा हम इस प्रकार कर सकते हैं कि "काम करने की स्थायी असमर्थता ही निवन्तता है।" यतः यह भी ऐसी ही

अवस्था होती है जैसी वृद्धावस्था क्योंकि दोनों में श्रमिक कार्य करने योग्य नहीं रहता ।

पेंशन की व्यवस्था ✓

वृद्धावस्था और निवृत्ति की दशा में लाभ या तो अशदान वान प्राविडेन्ट फण्ड के रूप में दिया जा सकता है या अशदानरहित पेंशन अथवा पेंशन अथवा पेंशन बीमा के रूप में लाभ दिये जा सकते हैं । अशदानरहित पेंशन अनेक देशों में अपनाई गई है जैसे—डनमार्क आस्ट्रिया कनाडा दक्षिण अफ्रीका । भारत में सरकारी कर्मचारियों का पेंशन दी जाती है । कुछ अन्य मालिक और एजन्सिया भी अपने मजदूरों का निवृत्ति पेंशन देती है । परन्तु साधारणतः अनेक देशों में अशदानरहित पेंशन योजनाओं को सामाजिक बीमा की योजनाओं के कार्यान्वित हो जाने के कारण अधिक महत्व नहीं दिया गया और अशदानरहित योजनाओं के स्थान पर अशदान वाली योजनाओं को लागू किया गया है । पेंशन बीमा योजना के अन्तर्गत वृद्धावस्था और निवृत्ति आती है । यह जर्मनी ब्रिटन आदि अनेक देशों में लागू हो चुकी है । पेंशन बीमा के अन्तर्गत वृद्धावस्था और निवृत्ति व अकाल मृत्यु भी सम्मिलित की जाती है या ऐसा व्यवस्था है जिनके लिये श्रमिक क्षतिपूर्ति के अन्तर्गत भी सहायता नहीं मिलती । इन सभी सुकटों के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि जो लाभ और सहायता दी जाये उनकी गणना वर्षों के हिसाब से की जाय । अतः इनके लिए एक लम्बी नौकरी की शर्त लागू की जाती है जिसकी अवधि २० वर्ष भी हो सकती है । इस प्रकार पेंशन बीमा सामाजिक बीमा का वह अंग है जिसकी लागत सबसे अधिक होती है । सामाजिक बीमा प्रणाली के विकास में यह काफी समय पश्चात् लागू होती है ।

निवृत्ति की दशा में यह नियंत्रण करना बहुत कठिन हो जाता है कि कोई व्यक्ति किसी प्रकार के काम के लिये योग्य या उपयुक्त है अथवा नहीं और कितनी अशक्तता होन पर पेंशन दी जानी चाहिये । यह नियंत्रण भी कठिन होता है कि किन व्यवसायों अथवा व्यवसायों की श्रेणियों के आधार पर अशक्तता की माप की जाए ।

अतः ऐसी व्यवहारिक कठिनाइयों के कारण इस समय भारत के आर्थिक श्रमिकों के लिये कोई पेंशन बीमा योजना बनाना सम्भव नहीं है और उस समय तक सम्भव भी नहीं होगा जब तक कोई ऐसी पूर्ण सामाजिक सुरक्षा योजना लागू नहीं हो, जहाँ जिनके अन्तर्गत सारे सुकटों से सुरक्षा की व्यवस्था हो, परन्तु इसमें कोई संदेह नहीं कि हमारे देश में इस प्रकार की सहायता की बहुत अधिक आवश्यकता है ।

वर्तमान समय में प्राविडेन्ट फण्ड ✓  
पेंशन और अवकाश प्राप्त धन की व्यवस्था

हमारे देश में वृद्धावस्था के लिये किसी न किसी प्रकार की व्यवस्था की

सदेव ही आवश्यकता रही है। इस समस्या की ओर सैन्य-धर्म भाषा और अनेक धर्म जाति समितियों का ध्यान आकर्षित हुआ था। परन्तु उनमें से किसी ने भी वृद्धावस्था पेन्शन बीमे की सिफारिश नहीं की। १९१४ में भारत सरकार ने १९३३ के अन्तर्राष्ट्रीय धर्म-सम्मेलन के उस अभिसमय को मान्यता प्रदान करने में भी अपनी असमर्थता प्रकट की, जो अभिसमय निवृत्तता, वृद्धावस्था, वैधव्य और अनाथों के अनिवार्य बीमे से सम्बन्धित था। सरकार के इस निर्णय का मुख्य आधार प्रशासन तथा वित्त की कठिनाईयों थी क्योंकि भारत जैसे देश में यदि इस प्रकार के अभिसमय को लागू कर दिया जाय तो लाभ प्राप्त करने वालों की संख्या लगभग ४ करोड़ होगी, जिनमें—वृद्ध, असमर्थ, विधवाएँ और अनाथ बच्चे आदि सब ही सम्मिलित होंगे।

इस समय औद्योगिक श्रमिकों के लिये सरकारी कारखानों और रेलवे में वृद्धावस्था पेन्शन या प्रॉविडेंट फण्ड योजनाएँ चालू हैं। भारत में अनेक मालिकों ने भी अपने श्रमिकों की वृद्धावस्था के लिये प्रॉविडेंट फण्ड और अवकाश प्राप्ति के समय कुछ लाभों को प्रदान करने की व्यवस्था की है। इस प्रकार के प्रॉविडेंट फण्ड स्थापित करने के लिये और उनको अच्छी तरह चलावे रखने के लिये करो में छूट आदि देकर उत्साहित किया जाता है परन्तु फण्ड के लिये घने निर्धारित शर्तों को पूरा करना आवश्यक होता है। १९२५ के प्रॉविडेंट फण्ड अधिनियम, जिसमें सशोधन भी हो चुका है, रेलवे और राजकीय प्रॉविडेंट फण्डों में लागू होता है और १९२२ का भारतीय आय कर अधिनियम (Indian Income Tax Act) जिसमें भी सशोधन हो चुका है, उन कम्पनी विधियों पर लागू होता है जिनको आय कर से विशेष छूट मिली हुई है। उनके प्रॉविडेंट फण्ड में दिये गये अश्वदानों पर आय-कर नहीं लगा जाता।

नागपुर की एम्पर्स मिलों में अश्वदान वाली प्रॉविडेंट फण्ड योजना चालू रही है और इसके साथ ही एक पेन्शन योजना भी है जिसके अन्तर्गत वृद्ध मजदूरों को पेन्शन दी जाती है। "दिल्ली मलोप एण्ड जनरल मिल्स" में भी श्रमिकों के लिये वृद्धावस्था पेन्शन, अवकाश धन तथा प्रॉविडेंट फण्ड योजनाएँ चालू रही हैं। मद्रास की बकिंगम एण्ड कर्नाटक मिल्स में भी श्रमिक एक साल से अधिक समय तक काम करने पर प्रॉविडेंट फण्ड योजना का सदस्य बन सकते थे। इस फण्ड में मजदूर और मालिक, महंगाई भत्ते को छोड़कर, मजदूर के वेतन का ७३ प्रतिशत अश्वदान के रूप में देते थे। मदुरा की मदुरा मिल्स कम्पनी भी अपने उन मजदूरों को, जिन्होंने ३० वर्ष से अधिक कार्य किया है, पेन्शन देती थी। इस पेन्शन का राशि मजदूर के मासिक वेतन से आधी होती थी और इसके साथ सामान्य रूप से १० रुपए महंगाई भत्ता भी दिया जाता था। ये मिल अवकाश प्राप्ति का धन भी देती है। इजॉनियरिंग सलोन में, विशेषकर उन फर्मों में, जो भारतीय इजीनियरिंग परिषद् की सदस्य हैं और जहाँ १०० या इससे अधिक मजदूर काम करते हैं, अनिवार्य अश्वदान वाली प्रॉविडेंट फण्ड योजना को अपनाया गया था। जिन फर्मों

भारत में सामाजिक सुरक्षा

## १९५२ का कर्मचारी प्रॉविडेंट फंड अधिनियम (The Employees Provident Fund Act, 1952)

उपरोक्त व्यवस्था के होते हुये भी भारत में सर्वत्र ही औद्योगिक मजदूरों के लिये अनिवार्य प्रॉविडेंट फंड योजनाओं की आवश्यकता रही है। दीवान चमनलाल और श्री एन० एम० जोशी ने रॉयल धर्म आयोग की रिपोर्ट में असहमति का मोट देते हुये कहा था कि औद्योगीकरण के साथ-साथ संयुक्त परिवार प्रथा हटती जा रही थी और भवकाश प्राप्त बृद्ध मजदूरों को भूखमरी और मृत्यु से बचाने के लिये प्रॉविडेंट फंड जैसी कुछ व्यवस्था करना बहुत आवश्यक था। १९३४ और १९३८ में बानपुर और बम्बई की धर्म जांच समितियों ने भी इस विचार का समर्थन किया। १९४२ के धर्म मन्त्री सम्मेलन में इस विषय पर पुन विचार-विमर्श किया गया। १९४७ में इस प्रश्न पर फिर से विचार किया गया और इसके पश्चात् तो भारतीय धर्म-सम्मेलनों व स्थायी धर्म समिति और कुछ औद्योगिक समितियों ने भी अनेक बार वैधानिक रूप से एक प्रॉविडेंट फंड योजना चालू करने के लिये जोर दिया। १९४८ में एक गैर-सरकारी एडवोकेट ने तो सद्विधान सभा (Constituent Assembly) में इस विषय पर एक विधेयक भी प्रस्तुत किया परन्तु वह सरकार के यह आश्वासन देने के कारण वापिस ले लिया गया कि सरकार स्वयं ही इस प्रकार के कदम अविविध में उठाने वाली है। इन सब बातों के परिणामस्वरूप केन्द्रीय सरकार ने १५ नवम्बर १९५१ को इस विषय पर एक अध्यादेश जारी किया। इसको मार्च १९५२ में एक कर्मचारी प्रॉविडेंट फंड अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। अधिनियम के अन्तर्गत प्रॉविडेंट फंड योजना की रचना की गई और १ नवम्बर १९५२ से अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले कारखानों में प्रॉविडेंट फंड के लिये धन एकत्रित करना प्रारम्भ कर दिया गया।

सर्वप्रथम यह अधिनियम छ. बड़े उद्योगों, अर्थात् गीमेंट, सिगरेट, इजी-निपरिंग के उत्पादन (बिजली सम्बन्धी यन्त्र या सामान), चोहा और इस्पात, कागज और सूती कपड़ा (संगृह्य गूँठे या जूट व शिल्क से मिला कर बना हुआ, चाहे वह प्राकृतिक हो या कृत्रिम) के ऐसे कारखानों पर लागू किया गया, जहाँ ५० या इससे अधिक कर्मचारी कार्य करते हों। केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार दे दिया गया है कि सूचना द्वारा इस अधिनियम को वह दूसरे उद्योगों पर भी लागू कर सकती है और उपरोक्त ६ बड़े उद्योगों के उन कारखानों पर भी लागू कर सकती है जहाँ काम करने वाले श्रमिकों की संख्या ५० से कम है। अधिनियम को किसी भी उस कारखाने पर लागू किया जा सकता है जहाँ मालिक और अधिवास श्रमिक इस अधिनियम को अपनाना चाहते हों। नई व्यवसायिक संस्थाओं को कुछ रियायतें दे दी गई हैं, अर्थात् ३ वर्ष तक यह अधिनियम उन पर लागू नहीं होगा। जिन संस्थाओं को बने हुए तीन वर्ष से भी कम समय हुआ



कर्मचारी अब  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत अंशदान दे सकते हैं। सन् १९६१ में, योजना में संशोधन किया गया ताकि चीनी तथा अन्य मौसमी फेक्टरियों में सामान्यतः अदा किये जाने वाले "प्रतिधारण भत्ते" (Retaining Allowance) पर किये जाने वाले अंशदान को घटाये जाने की व्यवस्था की जा सके।

नवम्बर १९६२ में अधिनियम में फिर संशोधन किया गया जिसके अनुसार, केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार दिया गया कि वह अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले किसी भी औद्योगिक संस्थान में जॉब के पदचात अंशदान की दर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत से  $\frac{1}{4}$  प्रतिशत तक बढ़ा सकती है। अंशदान की दर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत से  $\frac{1}{4}$  प्रतिशत तक बढ़ाने का प्रश्न पिछले कुछ समय से ध्यान आकर्षित करता रहा है। मई १९६० में, श्री एम० प्रार० मेहर की अध्यक्षता में एक तकनीकी समिति बनाई गई जिससे इस बात का पता लगाने को कहा गया कि अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले प्रारम्भिक छः उद्योगों में से कौन-कौन बड़ी हुई दरों का भार उठा सकते हैं। समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप, नवम्बर १९६२ में अधिनियम में संशोधन किया गया और १ जनवरी १९६३ से, प्रथम ४ उद्योगों अर्थात् सिगरेट, इजीनियरिंग (विद्युत्, यांत्रिक या सामान्य), लोहा व इस्पात तथा नावज में अंशदान की दर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत से बढ़ाकर  $\frac{1}{4}$  प्रतिशत कर दी गई। यह बड़ी हुई दर उद्योगों के केवल उन संस्थाओं पर लागू होती है जहाँ १० या इससे अधिक श्रमिक काम करते हैं। जनवरी १९६७ के अन्त तक, अंशदान की बड़ी हुई  $\frac{1}{4}$  प्रतिशत की दर ५४ उद्योगों पर लागू हो चुकी थी।

नवम्बर १९६३ में, अधिनियम में फिर संशोधन किया गया। इस संशोधन में ग्राम बातों के साथ निम्न व्यवस्थाएँ की गईं—(१) अधिनियम के लाभ उन श्रमिकों को भी प्रदान किये जाने लगे जो ठेकेदारों द्वारा काम पर लगाये जाते हैं। मालिक इनके लिए अंशदान ठेकेदारों से वसूल कर सकता है, (२) कई प्रकार के कर्मचारियों का प्रॉविडेंट फण्ड कुर्क नहीं किया जा सकता, (३) कुछ किस्म के अधिकारियों की भर्ती की जाने लगी, (४) स्वयं अधिनियम में उल्लिखित केन्द्रीय न्यासी बोर्ड (Central Board of Trustees) के निर्माण के सम्बन्ध में उपबन्ध संशोधित अधिनियम में सम्मिलित किये गये, (५) निर्वाह निधि कमिश्नरों को निर्वाह निधि की दर निर्धारित करने का अधिकार दिया गया और निरीक्षकों को अधिनियम लागू करने के लिए तलाशी व जस्टो के अधिकार दिये गये, (६) योजना से छूट पाने के सभी नियमों में समानता ला दी गई, और (७) इस बात को भी व्यवस्था की गई कि यदि श्रमिक एक निर्वाह निधि को छोड़ कर अन्य निर्वाह निधि में सम्मिलित हो जाता है तो उसकी निर्वाह निधि की राशि को हस्तांतरित कर दिया जाए।

प्रॉविडेंट फण्ड में सदस्यों की जो राशि होती है, उनको सदस्यों के कृण या किसी बाधित्व के कारण कुर्क से बचाने के लिए भी अधिनियम में कुछ उपबन्ध

हैं। इस बात की भी व्यवस्था है कि भालिव अपना अशदान देने के कारण श्रमिकों की मजदूरी में से कटौती न कर ले। जीवन-बीमा पॉलिसी के भुगतान के लिए फण्ड में से धन निवाला जा सकता है। १९५६ में एक शोधोपन के अनुमान, श्रमिक अपनी या अपने परिवार के किसी सदस्य की लम्बी और चम्पी बीमारी के लिए भी फण्ड में से रकम निकाल सकता था। परन्तु यह सुविधा इसका दुर्प्रयोग करने के कारण तत्काल कर्मचारी राज्य बीमा योजना के अन्तर्गत चिकित्सा मिलन के कारण २० जनवरी १९६२ से समाप्त कर दी गई। चिन्तु मन् १९६४ स, ऐसे सदस्यों को बीमारी के लिए अग्रिम धन प्राप्त करने की छूट दी गई है जिन्हें कर्मचारी राज्य बीमा योजना के अन्तर्गत डाक्टरों चिकित्सा तो उपलब्ध है पर नकद लाभ नहीं प्राप्त हो रहे हैं। अप्रैल १९६० से सरकार की श्रमिक योजनाओं के अन्तर्गत मरान व्रतन या शरीरदेने के लिए भी श्रमिक फण्ड से रकम निकाल सकता है और यह रकम उसे फण्ड का जापिस भी नहीं देना पड़ता। प्रावीडेन्ट फण्ड कमिश्नर का यह अधिचार है कि वह विशेष परिस्थितियों में जबकि कोई समस्या ३० दिन में ज्यादा बन्द रहे (हड़ताल या तालाबन्दी को छोड़कर) तो प्रावीडेन्ट फण्ड में से कुछ राशि श्रमिकों को दे दे। दिसम्बर १९६२ से उपनीस्ता सहकारी समिति के हिस्से सरोदन के लिये भी ३० रुपये तक की राशि प्रावीडेन्ट फण्ड में से मिल सकती है। किसी श्रमिक-विशेष की छूटनी हो जाने की स्थिति में भी अन्तिम रूप से निर्वाह निधि की राशि निकालने के लिए अग्रिम धन लाने की छूट दी गई है। जिन स्थानों पर प्रावीडेन्ट फण्ड योजनाएँ पहले ही से प्रचलित कार्य कर रही हैं और अतमान योजना के समान ही या अधिक लाभदायक शर्तें प्रदान कर रही हैं, वह उसी प्रकार चालू रहनी और वहाँ यह अधिनियम लागू नहीं होगा, परन्तु मजदूरों के हितार्थ एग स्थानों पर कुछ शर्तें लागू कर दी गई हैं। सितम्बर १९६५ में ऐसे छूट पाव हुए मस्थानों की संख्या १९०० थी। श्रमिकों के किसी भी धन का इस बात की भी सुविधा दी गई है कि अगर उस धन के अधिदाश व्यक्ति चाहें तो इन अधिनियम से छूट (Exemption) ले सकते हैं, यदि इनको समुक्त या पृथक् पृथक् रूप में ऐसे लाभ मिल रहे हों जो अधिनियम के अन्तर्गत लाभों के बराबर हैं या उनसे अधिक हैं। कोई भी व्यक्ति किसी भी फंडरी के द्वारा चालू प्रावीडेन्ट फण्ड योजना का सदस्य बना रह सकता है, यदि ऐसे फण्ड को भारतीय आय-कर अधिनियम द्वारा मान्यता प्राप्त है और वह कुछ आवश्यक शर्तों को भी पूरा करता है।

इस योजना के अन्तर्गत आरम्भ में वे सभी कर्मचारी आ जाते थे (उन उद्योगों में जहाँ यह अधिनियम लागू होता है), जिन्होंने निरन्तर एक वर्ष (२४० दिन) कार्य किया हो, और जिनकी मूल मजदूरी ३०० रुपये प्रतिमाह से अधिक न हो और जो ठेकेदारों द्वारा कार्य पर न लगाय गये हों अथवा नाम सीसने के लिये भर्ती न किये गये हों। ३१ मार्च १९६७ से पात्रता के लिये ३०० रुपये तक की सीमा बढ़ाकर ५०० रुपये प्रति माह कर दी गई और १९६२ में यह सीमा अब १,००० रुपये

प्रतिमाह कर दी गई है। १९५८ में एक दूसरे संशोधन के अनुसार जो मजदूर ठेकेदारों द्वारा किसी निर्माण-कार्य के लिये कारखाने में भर्ती कराये जाते हैं, वे तथा शिक्षार्थी भी अब इस योजना के अन्तर्गत आ जाते हैं। इस योजना के क्षेत्र को और विस्तृत करके उन कर्मचारियों पर भी लागू कर दिया गया है जो उस संस्थान में, जहाँ यह अधिनियम लागू होता है, कार्य के लिये नौकर तो है परन्तु संस्थान से बाहर रहकर कार्य करते हैं। इसी प्रकार उन कर्मचारियों पर भी अधिनियम लागू हो सकता है जिनका मासिक वेतन निश्चित सीमा से अधिक है परन्तु जो अपने मालिकों की अनुमति से प्रॉवीडेंट फण्ड के सदस्य होना चाहते हैं। संशोधन में 'निरन्तर कार्य' की भी स्पष्ट रूप से परिभाषा कर दी गई है। कोई भी मजदूर जिसने पिछले एक वर्ष में २४० दिन कार्य किया है, प्रॉवीडेंट फण्ड का सदस्य हो सकता है। मशीन टूटने या कच्चे माल की कमी के कारण जब थमिक जधरी छुट्टी पर होता है अथवा जब महिला थमिक मातृत्व-कालीन छुट्टी पर होती है, तब यह छुट्टी के दिन कार्य पर उपस्थिति के दिन माने जायेंगे। कानूनी हड़ताल, अधिष्ट छुट्टियाँ, बीमारी, दुर्घटना आदि के अवसरों को भी नौकरी में बिना पड़ना नहीं समझा जायेगा। कुछ और छूट देकर अब यह व्यवस्था कर दी है कि जिन थमिकों की नौकरी १ वर्ष से कम की अवधि में २४० दिन है वह भी फण्ड के सदस्य हो सकते हैं।

प्रॉवीडेंट फण्ड के लिये जो अंशदान दिये जाते हैं, वे एक जेबे में जमा किये जाते हैं जिसे 'प्रॉवीडेंट फण्ड सेला' कहा जाता है। ये प्रति सप्ताह केन्द्रीय सरकार की प्रतिभूतियों (Securities) में रखने बैंक द्वारा निवेश (Invest) कर दिये जाते हैं। इन पर सन् १९६६-६७ में ४.७५ प्रतिशत व्याज दिया जा रहा था। अब सुरक्षा योजना निधि में भी ऐसा किया जाता है। मालिकों को प्रशासन व्यय के लिये अंशदानों का ३ प्रतिशत और देना होता है। जिन संस्थानों को छूट दी गई है उनको भी प्रशासन व्यय का ३ प्रतिशत देना होता है। अब जो दरे निश्चित की गई है वे छूट प्राप्त करने वाले तथा छूट न प्राप्त करने वाले संस्थानों के लिए क्रमशः ०.१% तथा ०.३७% है (और जहाँ अंशदान की दरे ८% है, वहाँ ये दरे क्रमशः ०.६% तथा २.४ प्रतिशत हैं)। १९५७ तक मालिकों के अंशदान का पूर्ण भुगतान २० वर्ष की सदस्यता के बाद हो सकता था और ५ वर्ष से कम समय तक काम करने पर मालिकों के हिस्से का भाग नहीं दिया जाता था, परन्तु पेंशन के योग्य वृद्धावस्था हो जाने पर ये नियम लागू नहीं होते थे। १९५७ में इस योजना में संशोधन किया गया जिसके अनुसार सदस्यता समाप्ति पर मालिकों के अंशदान की राशि बिनने की शर्तों को उदार कर दिया गया है। अब कोई भी अंशदान देने वाला व्यक्ति १५ वर्ष तक सदस्य रहने पर मालिकों का कुल अंशदान और उसका व्याज पा सकता है। यदि वह १० वर्ष में १५ वर्ष तक सदस्य रहा है तो उसे मालिकों के अंशदान का ८५ प्रतिशत भाग भिन्न जायेगा; ५ साल से

१० साल तक सदस्य रहने पर ७५ प्रतिशत, ३ वर्ष से ५ वर्ष तक सदस्य रहने पर ५० प्रतिशत और ३ वर्ष के कम समय तक सदस्य रहने पर २५ प्रतिशत भाग मिलेगा। स्वयं मजदूर का अशदान हर हालत में ब्याज सहित वापिस दिया जायेगा। मृत्यु होने पर (धर्मिक के कानूनी उत्तराधिकारी को या जिसे वह नामित करे) तथा धर्मिक की स्थायी असमर्थता होने पर या पूरी आयु प्राप्त होने पर या छुटनी पर या किसी अन्य सस्था में तबादला होने पर या स्थायी रूप से बसने के लिये किसी अन्य देश में चले जाने पर या ऐसे धर्मिकों को जो क्षय रोग या कोढ़ से पीड़ित हों, पूरी राशि दी जायेगी। अलग होने वाले धर्मिकों को सभी धनराशियाँ एकमुश्त रकम के रूप में दी जाती हैं। मालिकों के अशदान का भाग, जो कि सदस्यों को अदा नहीं किया जाता, एक अलग खाते में रखा जाता है जिसे आरक्षण तथा अपवर्तन खाता (Reserve and Forfeiture A/c) कहा जाता है। जनवरी १९६७ के अन्त तक इस प्रकार जम्मा की हुई कुल धनराशि ३०१ ३६ लाख १ पय थी।

प्रॉवीडेंट फण्ड के कार्याय अधिकारी कमिशनर होते हैं जिनमें से एक कमिशनर केन्द्र में तथा एक एक प्रत्येक राज्य में होता है। इस समय क्षेत्रीय कमिशनरों की नियुक्ति की गई है और उनको प्रॉवीडेंट फण्ड की सदस्यता से सम्बन्धित विवादों को तय करने का अधिकार दिया गया है। अशदान न देने वालों को वण्ड देने के लिये नियुक्ति की गई है। मालिकों को प्रत्येक मजदूर के लिये एक अशदान कार्ड रखना होता है जिसमें प्रत्येक मजदूर का मासिक अशदान अंकित किया जाता है। इस कार्ड का निरीक्षण सभी भी किया जा सकता है। इस समय यह योजना एक केन्द्रीय न्यासी बोर्ड (Board of Trustees) की सहायता में केन्द्रीय सरकार के निरीक्षण में चल रही है, परन्तु इसका विकेन्द्रीयकरण कर दान के प्रस्ताव पर विचार किया जा रहा है और यह आशा की जाती है कि कुछ ही समय में पश्चात् इसका प्रशासन राज्य सरकारों द्वारा होने लगेगा। योजना की वार्षिकी के उद्देश्य से सारे देश को २० क्षेत्रों में विभाजित किया गया है जिनमें क्षेत्रीय कार्यालय हैं। क्षेत्रीय समितियाँ भी कई राज्यों में बनाई गई हैं। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था है कि अशदान के ऋणादा (Arrears) की वसूली (Recovery) उसी प्रकार की जा सकती है जिस प्रकार मालगुजारी की वसूली की जाती है और वाकी दार मालिकों से हर्जाना भी वसूल किया जा सकता है। दिसम्बर १९६१ से योजना में संशोधन करके इस बात की भी व्यवस्था कर दी गई है कि मालिक किसी भी सस्था के स्वामित्व के सम्बन्ध में या इस बदलन की या इसी प्रकार की अन्य परिवर्तन की उचित प्राधिकारी को सूचना देगे।

सितम्बर १९६० से एक विशेष आरक्षित निधि (Special Reserve Fund) की स्थापना की गई। इसका उद्देश्य समय पूरा होने पर प्रॉवीडेंट फण्ड

के सदस्यों या उनके वारिसों या नामित व्यक्तियों को उस दशा में भुगतान देना होता है, जब प्रॉवीडेंट फण्ड का अंशदान अधिकों के वेतन से काट तो लिया जाता है परन्तु मालिकों द्वारा कुल राशि को, अपने अंशदान सहित, पूर्णरूप से जमा नहीं किया जाता या केवल आंशिक रूप से जमा किया जाता है। बकाया राशि मालिकों से वसूल की जाती है। जो राशि प्रारक्षण और अपवर्तन खाते में पड़ी हुई है उसका उपयोग अब इस कार्य के लिए किया जा रहा है। विशेष प्रारक्षित निधि में प्रारम्भ में २० लाख रुपये रहे थे और जनवरी १९६७ के अन्त तक, ७५ लाख रुपये की कुल धनराशि प्रारक्षित तथा अपवर्तन खाते में से इस निधि में को स्थानान्तरित की जा चुकी थी। जनवरी १९६७ के अन्त तक, इसमें से ७०.४२ लाख रुपये सदस्यों को अदा किये जा चुके थे और २६.१९ लाख रुपये शेष थे। १० मार्च १९६५ में, अलग होने वाले सदस्यों, उनके वारिसों या नामित व्यक्तियों को कर्मचारियों का केवल वह अंशदान जमा किया जा रहा है जो कि मालिकों द्वारा निधि में जमा नहीं किया जाता। मालिकों के अंशदान की राशि मालिकों से प्राप्त होने पर ही अदा की जाती है।

जनवरी १९६४ से एक निधन सहायता निधि (Death Relief Fund) की स्थापना की गई है। इसका उद्देश्य यह है कि अधिक को मृत्यु के पश्चात् उसके उत्तराधिकारी को या उसके नामित किये हुये व्यक्ति को कम से कम ५०० रुपये मिल जायें, यदि अधिक का मासिक वेतन ५०० रुपये से अधिक नहीं है। इस निधि के लिए भी प्रारक्षण और अपवर्तन खाते (Reserve and Forfeiture Account) में जमा राशि का उपयोग किया जा रहा है और इसमें से १० लाख रुपये की राशि निधन सहायता निधि में हस्तांतरित की गई है। जनवरी १९६७ तक इसमें से १६.२७ लाख रुपये मृतक अधिकों के उत्तराधिकारियों और नामित व्यक्तियों को दिये जा चुके थे।

'बेकारगी जमा साने' (Unclaimed Deposit Account) के नाम से एक तथा सादा बनाया गया है जिसमें अवकाश-गजदूरी के अवशिष्ट शेष से सम्बन्धित रकम, वेतन की बकाया रकम तथा बकाया अंशदान की किस्तों की वह रकम जमा की जायेगी जो मालिकों से इसलिए प्राप्त होती है क्योंकि वे सदस्यों का महीनतम रक्षा लाभ व होने के कारण उन्हें श्रेष्ठ नहीं पाते। इसी प्रकार, ऐसे संबंधित रकम भी इस खाते में स्थानान्तरित कर दी जाती हैं जो ऐसे सदस्यों से सम्बन्धित होती हैं जो अब काम में नहीं लगे हुए या जो मर गये हैं। इसके अतिरिक्त, निर्वाह निधि की जो देय रकम अधिक के पते पर भेज दी जाती है किन्तु वापिस नोट आती है, वे भी इसी खाते में डाल दी जाती हैं।

प्रॉवीडेंट फण्ड योजना का विस्तार

जिन उद्योगों पर योजना १९६६-६७ तक लागू हो रही थी वे अग्रलिखित हैं—

योजना लागू होने की तिथि	उद्योग
१ नवम्बर १९५२	(१) सीमेन्ट (२) तिमरेट, (३) इजीनियरिंग के उत्पादन (वाजली सम्बन्धी यन्त्र या सामान) (४) लोहा और इस्पात (५) कागज (६) कपड़ा (मूती रेशमी या जूट का) ।
३१ जुलाई १९५६	(७) खान बाने तेल और चर्वी (८) चीनी (९) खर और खर की चीज (१०) विद्युत जिसमें बिजली उत्पादन प्रसारण और वितरण भी सम्मिलित है (११) चाय (असम को छोड़कर जहाँ सरकार ने बागान और चाय उद्योग के लिए एक पृथक् प्राविष्ट पण्ड योजना बनाई है (१२) छपाई और उसमें सम्बन्धित उद्योग (१३) परावर के तेल (१४) सफाई और स्वच्छता का सामान (१५) विद्युत प्रणालियों के ऊँचे और नीचे तनाव वाले इन्सुलेटर (१६) किरण सम्बन्धी यन्त्र (१७) छपरन (१८) विद्या सलाह (१९) काच (२०) भारी और गुरु रसायन जिसमें आक्सीजन एसटेसीन और वाहन गैस आक्साइड गैस भी सम्मिलित है (२१) नील (२२) लाख जिसमें चपड़ा भी सम्मिलित है (२३) न लाय जाने वाले वनस्पति तेल पशुओं के तेल और चर्वी ।
१ दिसम्बर १९५६	(२४) मजदूर पत्र सस्था
३१ जनवरी १९५७	(२५) खनिज तेल को शुद्ध करने वाले कारखाने
३० अप्रैल १९५७	(२६) चाय बागान (असम को छोड़कर) (२७) कॉफी बागान (२८) खर बागान (२९) इलायची बागान तथा सम्मिलित बागान (३०) काली पिन्ड के बागान ।
१० नवम्बर १९५७	(३१) कच्चे लोहे की खान (३२) मंगनीज की खानें (३३) चूने पत्थर की खान (३४) सोने की खान (३५) औद्योगिक और चालक मजदूर (३६) सीमेन्ट की अटाई चादर (३७) काफ़ी के कारखाने ।
३० अप्रैल १९५८	(३८) बिस्कुट बनाने के उद्योग जिनके साथ डबलरोटा मिठाई दूध का पाउडर आदि उद्योग भी सम्मिलित हैं ।
३० अप्रैल, १९५९	(३९) सड़क मोटर यातायात सथायें ।
३१ मई १९६०	(४०) अन्न के कारखाने (४१) अन्न की खान ।

योजना लागू होने की तिथि	उद्योग
३० जून, १९६०	(४२) चीड़ की लकड़ी के कारखाने, (४३) मोटरों आदि की मरम्मत और सफाई आदि के कारखाने ।
३० नवम्बर, १९६०	(४४) चीनी मिलों द्वारा अधिकृत गन्ने के फार्म
३१ दिसम्बर १९६०	(४५) नावल की मिलें, (४६) दाल की मिलें, (४७) घाटे की मिलें ।
३१ मई, १९६१	(४८) कलफ उद्योग ।
३० जून, १९६१	(४९) होटल, (५०) जलपान-गृह, (५१) पेट्रोल और प्राकृतिक गैस उद्योग जिनमें इनका इकट्ठा करना अथवा वितरण या ले जाना भी सम्मिलित है, (५२) पेट्रोल और प्राकृतिक गैस की लोड से सम्मिलित उद्योग, (५३) पेट्रोल तथा प्राकृतिक गैस परिष्करण से सम्बन्धित उद्योग ।
३१ जुलाई, १९६१	(५४) सिनेमा उद्योग जिनमें थियटर भी सम्मिलित है, (५५) फिल्म स्टूडियो, (५६) फिल्म निर्माण केन्द्र, (५७) फिल्मों की वितरण सम्बन्धी संस्थाएँ, (५८) फिल्मों के धोने से सम्बन्धित प्रयोगशालाएँ ।
३१ अगस्त, १९६१	(५९) जमड़ा और जमड़े की वस्तुओं का उद्योग ।
३० नवम्बर, १९६१	(६०) चिकने पत्थर के मतवांग, (६१) चीनी के वर्तन ।
३१ दिसम्बर, १९६१	(६२) गन्ने के ऐसे फार्म जो चीनी मिल-मालिकों के द्वारा चलाये जाते हैं ।
३० अप्रैल, १९६२	(६३) व्यापार और वाणिज्य संस्थाएँ जिनमें वस्तुओं का अन्व-विक्रय, राजस्व, आयात-निर्यात, विज्ञापन आदित्ये, विविध व्यवहार आदि सभी सम्मिलित हैं परन्तु बैंक और राज्य अधिनियम द्वारा स्थापित गोदाम सम्मिलित नहीं हैं ।
३० जून, १९६२	(६४) फल और सब्जी आरक्षण उद्योग ।
३० सितम्बर, १९६२	(६५) काजू उद्योग ।
३१ अक्टूबर, १९६२	(६६) ऐसे संस्थान जो लकड़ी को सफाई आदि में सुलभ है । इनमें लुत्ता, डाट, लकड़ी की मेज, कुर्सी, लकड़ी का

योजना लागू होने की तिथि	उद्योग
	बना खेल का सामान, बेत और बाँस का सामान, लकड़ी की बंटरी के खोल आदि सम्मिलित है, (६७) आरा मिर, (६८) लकड़ी की पकड़ी के भट्टे, (६९) लकड़ी की सुरक्षा की मशीनें, (७०) लकड़ी के कारखाने !
३१ दिसम्बर, १९६२	(७१) बॉन्साइट की खाने ।
३१ मार्च, १९६३	(७२) मिठाई बनाने का उद्योग ।
३० अप्रैल, १९६३	(७३) कपड़े धुलाई के कारखाने और सेवाएँ, (७४) बटन, (७५) बुश, (७६), प्लास्टिक और प्लास्टिक का सामान, (७७) लेखन-सामग्री ।
३१ मई, १९६३	(७८) बिपेटर, ड्राने और धूम्य मनोरंजन कार्य, जहाँ टिकट लगाया जाता है, (७९) समितियाँ, क्लब और परियदे, जो अपने सदस्यों और मेहमानों से पैसा लेकर खान पीने और मनोरंजन की सुविधाएँ प्रदान करती है, (८०) कम्पनियाँ, समितियाँ, परिषद, क्लब या मण्डलियाँ जो किसी भी प्रकार के नाटक या मनोरंजन के खेल दिखाते हैं और जिसके लिए टिकट लगते हैं ।
३१ अगस्त, १९६३	(८१) कैंडीन, (८२) वातित पय (Aerated water) मृदु पय और कार्बोनेटी जल ।
३१ अक्टूबर, १९६३	(८३) स्प्रिंटो का आसवन, परिशोधन तथा मिश्रण ।
३१ जनवरी, १९६४	(८४) रंग और रोगन, (८५) हड्डी पीसने के कारखाने ।
३० जून, १९६४	(८६) बीजन यन्त्र (Pickers), (८७) चीनी मिट्टी की खाने ।
३१ अक्टूबर, १९६४	(८८) न्यायवादी, (८९) चार्टर्ड या पञ्जीकृत लेखा कार, (९०) लागत और कार्य लेखाकार, (९१) इंजीनियर और इंजीनियर ठेकेदार, (९२) वास्तुशिल्पी, (९३) चिकित्सक व चिकित्सा विशेषज्ञ ।
३१ दिसम्बर, १९६४	(९४) दुग्ध व दुग्ध-वस्तुएँ ।



योजना लागू होने की तिथि	उद्योग
मार्च, १९६५ तक	(१५) धातुपिण्ड के रूप में समूह धातु तथा मिश्र धातु, (१६) यात्रा अभिकरण, (१७) अग्रप्रेषण (Forwarding) अभिकरण ।
१९६५-६६ के मध्य	(१८) उष्माकू की पतियों को चुनना, सुखाना, छाँटना तथा पैकिंग करना आदि, (१९) अग्रवस्ती जिसमें धूप तथा धूप बत्ती भी सम्मिलित हैं, (१००) मेगनेसाइट की स्लान, (१०१) नारियल की जटायें (नुनाई शेव को छोड़कर), (१०२) पत्थरों की खुदाई, जिसमें छतों के पत्थर, फर्श के चौके, नाप-सोल के पत्थर, स्मारकों के पत्थर और पन्थो-कारी के काम के पत्थर, (१०३) भग्नदायी उद्योग ।
१९६६-६७ के मध्य	(१०४) ऐसे बैंक जो किसी एक ही राज्य या समीप प्रदेश में व्यवसाय कर रहे हों और जिनकी शाखाएँ बाहर हों, (१०५) उष्माकू उद्योग जो सिमर तथा जरबा सुंनों के निर्माण में लगा है और (१०६) भिन्नित वागान ।

इस प्रकार जनवरी १९६७ के अन्त तक कर्मचारी राज्य बीमा योजना १०१ उद्योगों पर लागू हो रही थी और सितम्बर १९६५ के अन्त में इसके अन्तर्गत आने वाली संस्थाओं की संख्या ३१,६९० थी, इनमें से १,६०८ ऐसी संस्थाएँ थी जिनको छूट दे दी गई थी और ३०,०८२ संस्थाएँ ऐसी थी जिनमें योजना जारी थी, यद्यपि जिनको छूट नहीं दी गई थी । असादान देने वाली की कुल संख्या ४३ ८२ लाख थी, इनमें से १६-५६ लाख तो छूट देने वाली संस्थाओं में थे और २७ २६ लाख ऐसी संस्थाओं में थे जहाँ छूट नहीं दी गई थी । जमा की हुई असादान की राशि ६६६-४९ करोड़ रुपये थी । जनवरी १९६७ के अन्त में, छूट प्राप्त किये हुये तथा तथा बिना छूट प्राप्त किये हुए ३८,१०७ संस्थानों में असादान देने वाले अभियों की संख्या ४,८६,६६४ थी । निवर्तित निधि के असादानों की कुल राशि ६०२-५७ करोड़ रुपये थी । इसमें छोड़ने वाले सदस्यों को वापिस की गई असादान २८६-७६ करोड़ रुपये थी । ६१८-६० करोड़ रुपये केन्द्र सरकार के गुरु-गर्भ में निवेश किये गये थे । द्वितीय पंचवर्षीय योजना में प्रॉविडेंट फण्ड को उन सब उद्योगों पर लागू करने का सुझाव था जिनमें देश भर में कम से कम १० हजार मजदूर कार्य करते थे । तीसरी पंचवर्षीय योजना में इस बात का सुझाव था कि यह योजना पहले उन सभी उद्योगों पर लागू कर दी जाय जो दूसरी आयोजना के अन्तर्गत नहीं आ पाये थे और उसके पश्चात् वाणिज्य संस्थाओं पर भी यह योजना लागू कर दी जाय । चौथी योजना के मसौदे में सुझाव दिया गया है कि अनेक ऐसे

के भविष्य के लिये उचित व्यवस्था की जाए, उनमें मितव्ययता की प्राप्ति पड़े और कोयला खान उद्योग में स्थायी रूप से अधिक रह सके। अधिनियम में १९५०-५१, और १९६५ में संशोधन भी किये गये हैं। अधिनियम में केन्द्रीय सरकार को कोयला खान कर्मचारियों के लिये एक प्रॉवीडेन्ट फंड योजना और एक बोनस फंड योजना बनाने के लिये अधिकार दिये गये हैं। अधिनियम के अन्तर्गत बनाई गई कोयला खान निवृत्ति निधि योजना तथा कोयला खान बोनस योजना अब बिहार, पश्चिमी बंगाल, मध्य प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, असम, उड़ीसा, महाराष्ट्र तथा राजस्थान में स्थित सभी कोयला खानों पर लागू होती है। योजनाओं में अनेक बार संशोधन किये जा चुके हैं।

### कोयला खान बोनस योजना

अधिनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार ने जुलाई १९४८ में कोयला खान बोनस योजना तैयार की और उसे १२ मई १९४७ से बिहार और पश्चिमी बंगाल की कोयला खानों पर लागू किया। उत्पत्त्यात् अन्य राज्यों की कोयला खानों पर यह योजना लागू की गई मयूक्ति, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र और उड़ीसा में मजदूर १९४७ से, आन्ध्र में मजदूर १९५२ से, राजस्थान में १९५४ से और असम में मजदूर १९५५ से, राजस्थान में, यह योजना केवल राजस्थान सरकार द्वारा अधिकृत कोयला खानों पर ही लागू होती है। राजस्थान, आन्ध्र प्रदेश तथा असम के लिए योजनाएं वैसे अलग-अलग हैं किन्तु उनकी रूप-रेखा १९४८ की योजना जैसी ही है। इस योजना से अधिको को इस बात का प्रोत्साहन मिलता है कि वह नियमित रूप से उपस्थित रहे और अवधि हड़तालों में भाग न लें। यह प्रोत्साहन इस प्रकार दिया जाता है कि अधिक एक तिमाही में कुछ निश्चित दिनों तक उपस्थित रहते हैं और किसी अवधि हड़ताल में भाग भी नहीं लेते तो उन्हें मजदूरी के अतिरिक्त एक तिमाही बोनस भी दिया जाता है। यह योजना कोयला खानों के उन सभी कर्मचारियों पर लागू होती है जिनकी मूल मासिक आय ३०० रुपये से अधिक नहीं है। परन्तु इनमें से कुछ विशेष प्रकार के अधिको को छोड़ दिया जाता है, जैसे—मास्ती, भगी, परेलू नीकर, इमारते, इंटें और खपरेल आदि में लगे हुए ठेके के अधिक या ऐसे व्यक्ति जो राज्य की कोयला खानों में रेलवे या सिविल नियमों के अन्तर्गत रोजगार की शर्तों पर कार्य करते हैं। इस योजना के अनुसार मासिक वेतन पाने वालों को एक बोनस पाने का अधिकार है जो एक तिमाही में उनकी मूल मजदूरी के ३ भाग के बराबर होता है। तिमाही के समाप्त होने पर दो माह के अन्दर ही बोनस देने की व्यवस्था है। असम में असम कोयला खान बोनस योजना लागू है जिसके अन्तर्गत दैनिक मजदूरों पाने वाले कर्मचारियों को साप्ताहिक और तिमाही दोनों बोनस मिलते हैं और मासिक वेतन पाने वालों को केवल तिमाही बोनस पाने का अधिकार है। उपस्थिति की पात्रता अर्थात् विभिन्न राज्यों में विभिन्न है। उदाहरणतया, पश्चिमी बंगाल व बिहार में खान के भीतर

काय वान खनिको तथा उजरत अर्थात् कार्यानुसार मजदूरी पान वान श्रमिको के लिए एक तिमाही म २४ दिन और अथ श्रमिको के लिए एक तिमाही म ६६ दिन मध्य प्रदेश महाराष्ट्र आंध्र और उड़ीसा म खान के भीतर के खनिको और खान के भीतर कार्यानुसार मजदूरी पाने वान श्रमिका के लिये एक तिमाही म ६॥ दिन तथा अथ श्रमिका के लिये एक तिमाही म ६५ दिन । आंध्र प्रदेश म कुछ विनियम प्रकार व श्रमिका के लिये जस कायना काटन वान फिटर भदक (Driller) आदि के लिए यह तिमाहा म ५२ दिन है । असम म खान के भीतर के खनिक और कार्यानुसार मजदूरी पान वान श्रमिको के लिये जिहे दैनिक मजदूरी मिलती है एक सप्ताह म कम से कम चार दिन दैनिक मजदूरी पान वाले अथ श्रमिको के लिए एक सप्ताह म ५ दिन और मासिक वेतन पान वान श्रमिका के लिए एक तिमाही म ६६ दिन ।

बोनस योजना म अनेक बार सन्तोषन भा हुए है । १९५७ म एक सन्तोषन के अनुसार योजना स सम्बंधित सभी रिवाज भली प्रकार रखन की उचित व्यवस्था की गई है । अधिनियम और राजनामा की धाराया को न लागू करन पर दण्ड की व्यवस्था भी का गई है । १९५८ म एक सन्तोषन के अनुसार इस बात की व्यवस्था की गई है कि यदि किसान वकायदशा का भय हो तो प्रबन्धको का एक निराश्रित सम्पुन वानस वा भुगतान करना हाया । प्रबन्धको के लिये यह भी अनिवार्य कर दिया है कि बिना दावे वान वानस को छ माह पश्चात एक प्रारक्षित ताल म जमा कर दन और प्राधिकारियों का यह अधिकार द दिया गया है कि ऐसी शक्ति को खनिका के कल्याण पर व्यय कर सकत ह । १९५८ म एक नव सन्तोषन के अनुसार कुछ विनियम रजिस्टरी को रखन की व्यवस्था कर दी गयी है । जुलाई १९६० म मृत श्रमिका व वोनस को उसके नामित व्यक्ति या उत्तराधिकारी को दन का व्यवस्था कर दी गई है । अगस्त १९६० म किये गए सन्तोषन के अनुसार वोनस की अग्रायगी की दृष्टि स जवरी जुट्टी के दिनों का उपस्थिति के दिन माना जाना चाहिये । सितम्बर १९६० म की गई एक व्यवस्था के अनुसार श्रमिको स एक वानस रजिस्टर रखन की माग की गई । अक्टूबर १९६१ के एक सन्तोषन द्वारा यह व्यवस्था का गई कि सबतन छट्टिया तथा अर्जित अवकाश को वोनस की गणना के लिये उपस्थिति के दिन ही माना जाए और ऐसी छट्टियों तथा अवकाश के दिना की मजदूरी को वोनस की गणना के लिये मून मजदूरी म ही सम्मिलित कर दिया जाना चाहिए । एक अन्य सन्तोषन द्वारा श्रम आयुक्तो के लिए यह अनिवार्य कर दिया गया है कि वे इस बात की धारणा हीस दिन के अंदर कर द कि कोई हतास अवैध थी या नही । जून १९६३ म किये गए एक सन्तोषन के अनुसार खान मालिक यदि निर्धारित अवधि म वानस नही दत है तो यह भार उन पर होया कि वे इस बात का प्रमाण द कि वानस न देने का उचित कारण क्या था । निश्चित अवधि म विवरण पत्रो का प्रस्तुत न करना दण्डनीय

माना जायेगा। दिसम्बर १९६६ के अन्त तक, कोयला खान बोनस योजना के अन्तर्गत आने वाली कोयला-खानों की संख्या ८१३ थी और ३० सितम्बर १९६६ को समाप्त होने वाली तिमाही में, बोनस के लिये योग्य कर्मचारियों की संख्या ३,५१,८१० थी। अगस्त १९५२ तक योजना का प्रशासन कोयला खान निर्वाह निधि आयुक्त द्वारा किया गया परन्तु उसके बाद से यह केन्द्रीय मुख्य श्रम आयुक्त की अध्यक्षता में केन्द्रीय औद्योगिक सम्बन्ध मशीनरी के अधिकारियों द्वारा प्रशासित की जा रही है।

### कोयला खान प्रॉवीडेंट फण्ड योजना

केन्द्रीय सरकार ने दिसम्बर १९४८ में कोयला खान प्रॉवीडेंट फण्ड योजना बनाई जिसको १२ मई १९४७ से पश्चिमी बंगाल और बिहार की कोयला खानों पर लागू कर दिया गया। तत्पश्चात् इस योजना को मुख्य प्रदेश, असम, उड़ीसा, महाराष्ट्र तथा नागालैण्ड में भी लागू कर दिया गया। ब्राम्हा प्रदेश और राजस्थान की कोयला खानों के लिए पृथक् योजना बना कर १ अप्रैल १९५५ से लागू कर दी। १ जनवरी १९६७ से, एक नई योजना को भी अन्तिम रूप दिया गया है और इसे नईकैसी सिगनाइट कार्पोरेशन की कोयला खानों तथा रासन सगडनो में उसे लागू कर दिया गया है। यह योजनाएं भी १९४८ के कोयला खान प्रॉवीडेंट फण्ड और बोनस योजना अधिनियम के अन्तर्गत बनाई गई हैं। प्रॉवीडेंट फण्ड योजनाओं के अन्तर्गत इस बात का उल्लेख है कि कौन से श्रमिक फण्ड में सम्मिलित हो सकते हैं, अग्रदान का भुगतान किस प्रकार और किस समय और किस दर पर किया जायेगा, लेखांकन तथा लेखा परीक्षण किस प्रकार होगा, धन का निवेश किस प्रकार होगा आदि। एक न्यायी बोर्ड की स्थापना की भी व्यवस्था है। सरकारी भोपाला खानों के स्वामी श्रमिकों तथा ठेके के श्रमिकों को छोड़कर प्रत्येक श्रमिक, जो कोयला-खान में काम करता है, बिना किसी मजदूरी की सीमा के निर्वाह निधि योजना में सम्मिलित होना पड़ता है। प्रारम्भ में इस सम्बन्ध में मजदूरी की सीमा ३०० रुपये प्रतिमास निर्धारित की गई थी परन्तु यह सीमा सन् १९४८ की योजना के लिए १९५७ में और राजस्थान व ब्राम्हा प्रदेश की योजनाओं के लिए सन् १९६३ में समाप्त कर दी गई थी। १९६१ तक प्रॉवीडेंट फण्ड पानता की शर्त बोनस योजना की पात्रता थी। परन्तु १९६१ से प्रॉवीडेंट फण्ड योजना की बोनस योजना से अलग कर दिया गया और इसके लिए पात्रता अलग से देना दी गई है। प्रॉवीडेंट फण्ड का सदस्य बनने के लिये पात्रता उपस्थिति छ माह की अवधि में काम के भीतर कार्य करने वालों के लिए १०५ दिन की उपस्थिति और खान के ऊपर कार्य करने वालों के लिए १३० दिन की उपस्थिति कर दी गई है। सेवेतन छुट्टियों की गणना उपस्थिति के दिनों के रूप में की जाती है। एक सप्ताह के अनुसार काम मैनजर और पर्यवेक्षक कर्मचारियों, जिनका सेवेतन ३०० रुपये से अधिक भी है, योजना के अन्तर्गत से लिए गए हैं। परन्तु उन

लोगों को छोड़ दिया गया है जो राष्ट्रीय कोयला विकास नियम में कार्य करते हैं। इन लोगों के लिये प्रॉवीडेंट फण्ड की सदस्यता के लिए तिमाही में ७५ दिन की उपस्थिति की शर्त लागू की गई है। प्रॉवीडेंट फण्ड में जो सदस्यों की राशि होती है उसको सदस्यों के ऋण या किसी दायित्व के कारण कुटुंबी सेवचाने के लिए भी अधिनियम में उपबन्ध है। किसी सदस्य की मृत्यु हो जाने पर फण्ड की राशि उसके नामित व्यक्ति को मिल जायगी और उसमें से सदस्य की मृत्यु से पूर्व यदि उस पर कोई ऋण या दायित्व था भी तो उसने लिये कटौती नहीं की जाएगी। अधिनियम में इस बात की व्यवस्था है कि प्रॉवीडेंट फण्ड के वकाया की वसूली उसी प्रकार की जा सकती है जिस प्रकार मालगुजारी की वसूली की जाती है। योजनाओं की धाराओं को न मानने पर दण्ड की भी व्यवस्था है जो छ माह का कारावास अथवा एक हजार रुपये तक जुर्माना या दोनों हो सकते हैं। योजना के प्रशासन के लिए सरकार निरीक्षकों की नियुक्ति कर सकती है। सदस्यों को उपभोक्ता सहकारी समितियों का शेयर खरीदने के लिये या मकान या जमीन खरीदने के लिए तथा जीवन बीमा पालिसियों की वित्त व्यवस्था के लिये फण्ड से राशि दी जा सकती है जिसका वापिस भी नहीं करना होता।

प्रशदान की दर आरम्भ में विभिन्न आय वर्ग के श्रमिकों के लिये भिन्न भिन्न थी और लगभग मूल मजदूरी, महगाई भत्ते और नकद वस्तु के रूप में भोजन और अन्य सुविधाओं के मूल का ६१% घाती थी जिसमें मालिकों को भी उतनी ही राशि देनी होती थी। कायला उद्योग में संशोधित मजदूरियों के लागू होने के पश्चात् जनवरी १९५८ में योजना में संशोधन करके एक समान प्रशदान की दर निर्धारित कर दी गई जो कुल आमदनी का ६६ प्रतिशत रखी गयी। १ अक्टूबर १९६२ से सभी कोयला खानों में प्रशदान की दर बढ़ाकर श्रमिक की कुल आमदनी का ८% कर दी गई है। जून १९६३ से इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि यदि श्रमिक चाहे तो वह फण्ड में एच्छिक रूप से अपनी आमदनी की ८% और राशि जमा कर सकते हैं। सन् १९६४ में एक संशोधन द्वारा, श्रमिकों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह अपने एच्छिक प्रशदान को किसी भी समय समाप्त कर सकता है और उस तिथि तक ऐसे प्रशदानों की राशि को निकाल सकता है।

कोई भी सदस्य फण्ड की पूरी राशि पा सकता है यदि वह ५० वर्ष की आयु के पश्चात् नौकरी से अवकाश ग्रहण कर लेता है या स्थायी और पूर्ण अशक्तता के कारण अवकाश ग्रहण करता है या वह स्थायी रूप से दूसरे देश में बसने के लिए चला जाता है या किसी ऐसी कोयला खान में काम पर नहीं लगता है जिसमें यह योजना एक साल के लिए लागू की गई हो। मृत्यु की स्थिति में पूरी रकम की भी वापिसी की जाती है। जहाँ तक श्रमिकों को मिलने वाले मालिकों के प्रशदान का प्रश्न है, जुलाई १९५६ में संशोधन करके यह व्यवस्था

की गई है कि मालिकों के अश्वदान का निधि में से जब्त किये जाने वाला भाग व्याज सहित इस प्रकार होगा : यदि श्रमिक की सदस्यता की अवधि तीन वर्ष से कम है तो ७५%; यदि सदस्यता की अवधि ३ और ५ वर्ष के बीच में है तो ५०% ; ५ से १० वर्ष तक की सदस्यता की स्थिति में २५ प्रतिशत ; १० से १५ वर्ष तक सदस्य रहने पर १५ % और यदि सदस्यता १५ वर्ष या उससे अधिक है तो मालिकों के अश्वदान का कोई भी भाग जब्त न होकर पूरा भाग मिलेगा । यदि कोई श्रमिक ५० वर्ष की आयु होने के पश्चात् अवकाश ग्रहण कर लेता है तो उसे मालिकों के अश्वदान की पूरी धन राशि मिलेगी, चाहे उसकी सदस्यता की अवधि कितनी ही क्यों न हो । १९६४ से पूर्व यदि श्रमिक ५० वर्ष से कम आयु पर नौकरी छोड़ देता था तो प्रॉवीडेंट फण्ड की राशि के लिए उसे छह माह प्रतीक्षा करनी पड़ती थी । अब प्रॉवीडेंट फण्ड आयुक्त को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह इस अवधि काल को विशेष परिस्थितियों में कम कर दे ।

योजना का प्रशासन एक न्यायीय बोर्ड के द्वारा किया जाता है जिसमें सरकार, मालिकों तथा श्रमिकों के प्रतिनिधि समान संख्या में होते हैं । निधि का मुख्य कार्यालय धनबाद में है और कोयला खान निर्वाह निधि कमिश्नर द्वारा मुख्य कार्यालय अधिकारी होता है । आन्ध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश और पश्चिमी बंगाल में तीन क्षेत्रीय कार्यालय भी स्थापित कर दिए गए हैं जो सहायक आयुक्तों के अधीन हैं । प्रशाराम के भय की पूर्ति मालिकों पर एक गृथक् कर लगाकर की जाती है जिसकी दर कुल प्रतिवार्षिक अश्वदानों की २.४% होती है । फरवरी १९६७ के अन्त तक, निधि में कुल सग्रह लगभग ६३.०६ करोड़ रुपये और सदस्य संख्या ४.८४ लाख थी । अधिनियम के अन्तर्गत आने वाली कोयला खानों की संख्या १,२८७ थी । २,१७८ सदस्य ऐच्छिक रूप से अश्वदान भी दे रहे थे । सन् १९५६-६० में अश्वदान देने वालों की ३६ प्रतिशत की दर से १९६०-६१ से १९६२-६३ तक ४ प्रतिशत की दर से और १९६३-६४ में ४६ प्रतिशत की दर से व्याज दिया गया था ।

दिसम्बर १९६२ में, ५ लाख रुपये की एक विशेष प्रारक्षित निधि (Special Reserve Fund) भी बनाई गई जिसमें धनराशि कर्मचारी निर्वाह निधि के आरक्षण एवं अपवर्तन खाते से स्थानान्तरित की गई । इसका उद्देश्य निर्वाह निधि के सदस्यों या उनके उत्तराधिकारियों अथवा नाभित व्यक्तियों को उस दशा में भुगतान देना होता है जब निर्वाह निधि का अश्वदान श्रमिकों के वेतन से काट तो लिया जाता है किन्तु मालिकों द्वारा कुल राशि को अपने अश्वदान सहित विस्तृत जमा नहीं किया जाता या केवल धार्मिक रूप से जमा किया जाता है । इसके अतिरिक्त, सन् १९६४ से एक निधन सहायता निधि (Death Relief Fund) भी बनाई गई जिसमें प्रारम्भ में निर्वाह निधि के अपवर्तन खाते से एक लाख रुपये की धनराशि स्थानान्तरित की गई । इस निधि के निर्माण का उद्देश्य यह है कि

## भारत में सामाजिक सुरक्षा

विचाराधीन है। यही नहीं, सतरनाक व्यवसायों में लगे श्रमिकों के लिये अनिवार्य बीमे को लागू करने से सम्बन्धित प्रस्तावों पर भी विचार किया जा रहा है।

### उत्तर प्रदेश में वृद्धावस्था पेन्शन योजना

उत्तर प्रदेश सरकार ने १ दिसम्बर १९५७ से ७० वर्ष या इससे अधिक आयु के निर्धन और निराश्रित व्यक्तियों को उनकी वृद्धावस्था में सहायता देने के लिए एक वृद्धावस्था पेन्शन योजना लागू की। फरवरी १९६२ से आयु सीमा घटाकर ६५ वर्ष और नवम्बर १९६३ से ६० वर्ष कर दी गई है। यह हमारे देश में अपनी तरह का एक धनुकरणीय सामाजिक कदम है। यह केवल मजदूरों तक ही सीमित नहीं है बल्कि यह उन सब व्यक्तियों के लिये है जो यहाँ के निवासी हैं और उत्तर प्रदेश में रहते हुये उन्हें एक वर्ष से अधिक समय हो गया है। इस योजना का मुख्य उद्देश्य ऐसे अनीष्ट (Needy) लोगों की सहायता करना और उन्हें किसी प्रकार की सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना है जिनके पास आय का कोई साधन नहीं है और जिनके सूची में दिये हुए कुछ विशिष्ट प्रकार के ऐसे कोई सम्बन्धी नहीं हैं जिनकी आय २० वर्ष या उससे अधिक हो, या यदि है भी तो उसकी आय ७० वर्ष (प्रायः ६० वर्ष) से अधिक है, या वह असमर्थ है या निराश्रित है या ७ वर्ष से उसका पता नहीं है या वह परिवार छोड़ गया है या पत्नी की आयु ६० वर्ष से अधिक है। दिसम्बर १९५९, अप्रैल १९६१ और नवम्बर १९६३ में सम्बन्धियों की इस सूची में संशोधन करके और अधिक व्यक्तियों को इस योजना के अन्तर्गत ले लिया गया है। सम्बन्धियों में अब केवल पुत्र, पौता, सगा भाई, पति या पत्नी सम्मिलित किये जाते हैं। पति और पत्नी दोनों ही पेंशन मिल सकती हैं यदि दोनों की आयु ६५ वर्ष से अधिक हो और उनके विशिष्ट प्रकार के सम्बन्धी न हों। इसके अन्तर्गत भित्तारी या ऐसे व्यक्ति नहीं सम्मिलित किए जाते जिनका निर्वाह निधन सेवा गृहों (Poor Houses) में निवृत्त होता है, किन्तु इसमें वे व्यक्ति सम्मिलित नहीं हैं जो परिस्थितियों से विवश होकर प्रमत्तवशदान पुण्य पर निर्भर रहते हैं। फरवरी १९६२ में एक महत्वपूर्ण संशोधन किया गया जिसके द्वारा जहाँ अर्हता की आयु घटाकर ६५ वर्ष कर दी गई, वहाँ जिलाधीशों को यह भी अधिकार दिया गया कि यदि वे इस बात से सन्तुष्ट हैं कि प्रायों की आय १० रुपये मासिक से कम है या उसकी पत्नी की आय पर्याप्त नहीं है बल्कि उसके विशिष्ट सम्बन्धी उसकी सहायता करने की स्थिति में नहीं हैं तो उसका यह दावा मान ले कि उसे पेंशन मिलनी चाहिए। नवम्बर १९६२ में अर्हता की आयु फिर घटाकर ६० वर्ष कर दी गई और यह व्यवस्था की गई कि कोई भी महिला उस स्थिति में भी पेंशन पाने की अधिकारिणी होगी जब कि उसका भाई हो अथवा यदि उसका पति जीवित हो किन्तु एक वर्ष से अधिक समय से उसमें अलग हो। पेंशन की राशि १५ रुपये प्रति माह निश्चित कर दी गई थी जिसे १९६४ में बढ़ाकर २० रुपये कर दिया गया है। पेंशन दो प्रकार की होती है (१) जीवन पेंशन, जो आयोवन की अवधि है, और

(२) सीमित पेन्शन, जो कुछ समय के पश्चात् समाप्त हो जाती है, अर्थात् पेन्शन लेने वाले के सम्बन्धी की आयु जब २० वर्ष की हो जाती है, तब पेन्शन मिलनी बंद हो जाती है। पेन्शन की न तो कुर्री हो सकती है न वह परिवर्तित की जा सकती है। पेन्शन का मिलना या तो पेन्शन पाने वाले की मृत्यु के दिन से बन्द हो सकता है अथवा जब वह निराश्रित नहीं रहता तब उसकी पेन्शन रोक दी जाती है। थोड़े-थोड़े समय के पश्चात् ऐसे दावों की जाँच होती रहती है। पेन्शन पाने वाले व्यक्ति के लिये एक मुख्य अर्त यह होती है कि उसका आचार व्यवहार अच्छा होना चाहिए। यदि पेन्शन पाने वाला किसी गम्भीर अपराध के कारण दण्डित होता है तो उस दशा में पेन्शन देना बन्द भी की जा सकती है और पेन्शन वापिस भी ली जा सकती है।

पेन्शन पाने के लिए प्रार्थी को एक फार्म पर अपना प्रार्थना-पत्र भेजना होता है जिसे तहसीलदार और जिलाधीश जाँच पड़ताल करने के पश्चात् उत्तर प्रदेश के श्रम-कमिश्नर के पास भेज देने हैं। श्रम-कमिश्नर ही पेन्शन की स्वीकृति देने वाला अधिकारी है। पेन्शन की राशि मनिग्रार्डर में भेजी जाती है। पहल तो पेन्शन हर माह दी जाती थी किन्तु मार्च १९५८ में यह प्रति ३ महीने बाद दी जाती है। ७० वर्ष से ऊपर की आयु के निराश्रितों की संख्या उत्तर प्रदेश में लगभग ५०,००० आँकी गई थी जो कि राज्य में ७० वर्ष या इससे अधिक आयु के व्यक्तियों की अनुमानित जनसंख्या का लगभग ४ प्रतिशत थी। दिसम्बर १९५७ में योजना के आरम्भ होने से ३१ दिसम्बर १९६५ तक २१,६१३ व्यक्तियों को पेन्शन की स्वीकृति दी गई थी, इनमें से ७ ३८३ व्यक्ति पेन्शन पाने के बाद मृत्यु को प्राप्त हो गये थे और जीवित पेन्शन पाने वालों की संख्या १४,५३० थी। अक्तूबर १९६६ में, पेन्शन पाने वालों की संख्या १५,०१८ तक पहुँच गई थी।

उत्तर प्रदेश के अतिरिक्त बृद्धावस्था पेन्शन योजनाएँ कई अन्य राज्यों में भी लागू कर दी गई हैं। इनमें आन्ध्र प्रदेश, केरल, मद्रास, पंजाब, राजस्थान और पश्चिमी बंगाल के नाम उल्लेखनीय हैं। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में बृद्ध, भिखारी, अपंग और बेसहारा व्यक्तियों के लिए एक सहायता निधि स्थापित करने के हेतु २ करोड़ रुपये की राशि की व्यवस्था की गई थी। तृतीय आयोजना में यह भी मुद्दा था कि पंचायतों द्वारा ऐसे काम करने चाहिये जिनसे अभीष्ट (Needy) व्यक्तियों को स्थानीय समुदाय द्वारा ही सहायता प्राप्त हो सके।

**उत्तरजीवी पेन्शन** इनकी आवश्यकता और वाञ्छनीयता

उत्तरजीवी पेन्शनें (Survivorship Pensions) उन विधवाओं और अनाथ बच्चों के लिए आवश्यक है जिनका संरक्षक मजदूर एकाएक मृत्यु का प्रास बन गया हो और अपने पीछे अपनी पत्नी और बच्चों को बसहारे और बिना किसी आय के साधन के छोड़ गया हो। उत्तरजीवी पेन्शनों के अभाव में ऐसी अभागी पत्नियाँ और बालक भी अनेक कष्ट सहन पड़ते हैं और अनेक सामाजिक बुराइयाँ अपना सिर उठाने लगती हैं जिनका हमन देश में सामाजिक-जीमे की आवश्यकता का वर्णन



करते समय उल्लेख किया है। अधिक क्षतिपूर्ति अधिनियम और कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत केवल उन कर्मचारियों के आश्रितों को लाभ प्रदान करने की व्यवस्था की गई है, जिनकी मृत्यु काम करते समय किसी क्षति के कारण साधु हो परन्तु ऐसे मजदूरों के उत्तरजीवियों के लिए कोई भी व्यवस्था नहीं की गई है जिनकी मृत्यु किसी अन्य कारणवश हो गई हो। इस समय इस बात की आवश्यकता है कि प्रत्येक मजदूर के आश्रितों को लाभ प्रदान किए जायें, चाहे उसकी मृत्यु का कोई भी कारण न्यो न रहा हो। जब मजदूर की मृत्यु हो जाती है और वह अपने पीछे असहाय आश्रितों को छोड़ जाता है तब उन आश्रितों को तब तक आर्थिक सहायता दी जानी चाहिए जब तक कोई बच्चा बड़ा होकर अपने परिवार के लिए धन कमाने योग्य न हो जाये। विधवा स्त्री को भी पेंशन दी जानी चाहिए और इसके लिए, जैसा कि ब्रिटेन में भी है, कोई गर्त नहीं होनी चाहिए, यद्यपि इस बात की भी व्यवस्था हो सकती है कि ऐसे लाभों के पाने के लिए मरण-सुलभ अवस्था में विवाह न हो। प्रत्येक व्यक्ति और बालक को पेंशन देनी चाहिए जो १६ वर्ष तक मिलती रहे, जब तक मरुत्वपक्ष प्राणी रोजी कमाने लायक न हो जाय। यदि कोई लड़का या लड़की शिक्षा प्राप्त करते हैं तब यह पेंशन १८ वर्ष की आयु तक भी दी जा सकती है। उत्तरजीवी पेंशनों के लिए पात्रता अवधि (Qualifying Period) २ वर्ष से ५ वर्ष तक की मौकरी हो सकती है। उत्तरजीवी पेंशन का लाभ इतना होना चाहिए जितना मजदूर को जीवित होने पर मिलने होने की अवस्था में दिया जाता है। आश्रितों के लिये वही शर्तें रखी जा सकती हैं जो कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम में दी गई हैं। जब सरकार युद्ध में सैनिकों की मृत्यु हो जाने पर विधवाओं को पेंशन प्रदान करती है तब कोई कारण नहीं है कि इस प्रकार की कोई योजना औद्योगिक मजदूरों की पत्नियों और उनके बच्चों के लिये न अपनाई जा सकती हो।

इस सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि मजदूरों के लिए जीवन बीमा व्यवस्था करने की सम्भावना पर जांच पड़ताल करनी चाहिए और इस जीवन बीमा को सामाजिक सुरक्षा की योजना के अन्तर्गत ले घाना चाहिए। यह सत्य है कि वर्तमान समय में कम मजदूरी मिलने के कारण मजदूर जीवन बीमा पॉलिसी की किले नहीं दे सकता और किसी भी जीवन बीमा कम्पनी ने मजदूर वर्ग के बीमे की ओर ध्यान नहीं दिया है। परन्तु प्रॉवीडेंट फण्ड योजना प्रारम्भ होने के पश्चात् इन समस्या का आसानी से समाधान हो सकता है। मजदूरों के लिए बीमा पॉलिसियों को बना अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए और किसी मालिको द्वारा दी जानी चाहिये। किराने का भुगतान प्रॉवीडेंट फण्ड की राशि में से किया जा सकता है और बीमे की राशि फण्ड में सम्मिलित की जा सकती है, जो मजदूरों की प्रवृत्ति प्राप्त करने पर दी जा सकती है। इस सुझाव पर गम्भीरतापूर्वक विचार किया जाना चाहिए। यह एक सम्भव और व्यावहारिक सुझाव है। यदि किसी

चाहिए। जबकाग प्राप्त पेन्शन का हिस्सा लगाने के लिये सिफारिशों में एक मायार का उल्लेख है (पिछले पाँच वर्षों की औसत मजदूरी को नौकरी के पात्रता (Qualifying) वर्षों के १/८० भाग से गुणा करके)। (१) कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत लाभों की वृद्धि करना, जैसे—बीमारी लाभ को १२ सप्ताह तक प्रदान करना और क्षय रोग जैसी सम्भव गंभीर बीमारी होने पर ३६ सप्ताह तक लाभ प्रदान करना, मातृत्व-जालीन लाभ को पूरी औसत भाग के बराबर देना जो १ रुपया प्रतिदिन से कम न होना चाहिए। इन बात पर भी काफी जोर दिया गया कि मजदूरों के परिवारों को चिकित्सा सुविधाओं की भी मितनी चाहिये तथा उनको हस्पताल की सुविधाओं भी प्रदान करने चाहिये। हस्पतालों को पूरा करने के लिये पर्याप्त पण उठाने की सिफारिश की गई। कर्मचारी राज्य बीमा योजना को उन समस्त क्षेत्रों तक विस्तृत कर देना चाहिए जहाँ बीमा योग्य श्रमिकों की संख्या १०० या उससे अधिक है। यह भागा की गई थी कि जब ये सारी सिफारिशें कार्यान्वित हो जायेंगी तब मजदूरों को वर्तमान समय में मिलने वाली सुविधाओं और लाभों में निम्नलिखित ही कुछ उन्नति व वृद्धि होगी, यद्यपि इन सुविधाओं को प्रदान करने में मालिकों की सामान्य चेतन बिल का २५% से बढ़कर १३% हो जायगी।

अध्ययन दल की रिपोर्ट पर केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा और मालिकों तथा श्रमिकों के मण्डलों द्वारा विचार किया गया था। कर्मचारी राज्य बीमा निगम ने अगस्त १९६० में रिपोर्ट पर विचार किया और अध्ययन दल के विचारों में सामान्य सहमति व्यक्त की। फलतः जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है, बड़े हुए लाभों आदि से सम्बन्धित दल की अनेक सिफारिशें लागू कर दी गईं। किन्तु मण्डित सामाजिक सुरक्षा योजना से सम्बन्धित सिफारिशें अभी भी विचारार्थ हैं। म्याथी श्रम समिति ने १९६० में रिपोर्ट पर विचार किया और सुझाव दिया कि मण्डित (integrated) सामाजिक सुरक्षा योजना तीसरी पंच वर्षीय आयोजना में लागू कर देनी चाहिए। समूह की अनुमान समिति का भी यही कहना था कि सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के एकीकरण से दोहरा लाभ होगा। इसने एक ती विस्तृत सामाजिक सुरक्षा योजना का आधार तैयार होगा और पृथक्-पृथक् योजनाओं की वही समस्याएँ भी हल होगी। समिति ने भी इसे तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में सम्मिलित करने का सुझाव दिया। तृतीय आयोजना में मण्डित योजना के प्रश्न के विभिन्न पहलुओं पर सर्वोच्च विचार का प्रस्ताव था। नवम्बर, १९६१ में, भारतीय श्रम सम्मेलन ने अपने १२ वें अधिवेशन में रिपोर्ट पर विचार के विचार किया। मालिकों के प्रतिनिधियों ने इस योजना का इन आधार पर विरोध किया कि इसमें एक नो उद्योग पर प्रतिरिक्त बोझ पड़ेगा और दूसरे शोशित श्रमिकों की प्रवासिता (migratory character) के कारण पेन्शन सम्बन्धी भुगतान करने में कुछ व्यावहारिक

निधि योजना में विस्तार उद्योगानुसार होता है। कर्मचारी राज्य बीमा योजना का विस्तार मुख्यतः चिकित्सा कर्मचारियों, चाहरी चिकित्सा तथा हस्पतालों पलकों आदि की उपलब्धता पर निर्भर होता है अतः इसके मुकाबले निर्वाह निधि योजना का विस्तार अधिक सरल होता है।

अतः दोनों योजनाओं का एकीकरण करने से पूर्व यह अत्यावश्यक है कि सभी सम्बन्धित पक्षों से परामर्श करते हुए इस विषय में पर्याप्त विचार एवं तदनुसार विचारों में हेर-फेर की जाए। तथापि, योजनाओं का एकीकरण अत्यावश्यक है क्योंकि यदि अन्तिम लक्ष्य सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक योजना को लागू करना है तो हमें अभी से इस दिशा में पहल करनी चाहिए, क्योंकि कुछ समय के पश्चात् तो पृथक्-पृथक् योजनाएँ विकसित होकर ऐसे चरण में जा पहुँचेंगी कि उस स्थिति में उनका परस्पर विलय अथवा एकीकरण करना एक बड़ी जटिल प्रशासनिक प्रक्रिया बन जावेगी। प्रत्येक योजना का अलग-अलग विकास होने से प्रदातकों तथा लाभ प्राप्तकर्ताओं, दोनों के लिये काफी माना में दोहराव तथा भ्रम उत्पन्न होगा। अतः कर्मचारी राज्य बीमा समीक्षा समिति ने सन् १९६६ में अपनी रिपोर्ट में यह सुझाव दिया कि सरकार को भारतीय श्रम सम्मेलन में परामर्श में विशेषज्ञों की एक ऐसी मशीनरी स्थापित करनी चाहिये जो सामाजिक सुरक्षा की एक विस्तृत योजना की "रूपरेखा" तैयार करे। समिति इस पक्ष में नहीं थी कि वर्तमान स्थिति में कोयला खान निर्वाह निधि तथा असम चाय वागान निधी निधि का कर्मचारी राज्य बीमा योजना के साथ विलय किया जाये। परन्तु समिति ने इस बात की सिफारिश की कि कर्मचारी राज्य बीमा निधि तथा कर्मचारी निर्वाह निधि को परस्पर मिला दिया जाये और निर्वाह निधि को केन्द्रीय सम्बन्धी लाभों में परिवर्तित कर दिया जाए। साथ ही, जो लाभ अब उपलब्ध नहीं हैं, समिति ने उनको सम्मिलित करने का एक प्रबल प्रत्नीय एवं प्रशासनिक आधार प्रस्तुत किया।

### उपसंहार

भारत में सामाजिक सुरक्षा के विभिन्न पहलुओं का उक्त संक्षेपण करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि हमारे देश में अभी तक इस दिशा में बहुत थोड़ी प्रगति हो नहीं है। इस विषय पर प्रगतिशील विचार बनाने की आवश्यकता है, जिससे औद्योगिक मजदूरों को आधुनिक औद्योगिक जीवन के सन्दर्भ में उनी प्रकार की सुरक्षा मिल सके जो दूसरे देशों के मजदूरों को मिल रही है। बीमारी, स्वास्थ्य, मातृत्व-कालीन और धातिपूर्ति बीमों की तथा निर्वाह-निधि योजनाओं की यद्यपि प्रारम्भ कर दिया गया है परन्तु अभी तक यह केवल कुछ व्यक्तियों तक ही सीमित है।

हमारे देश की वर्तमान परिस्थितियाँ ऐसी नहीं हैं कि सामाजिक सुरक्षा की कोई एक सामान्य योजना चलाई जा सके। अनेक बीमारियों और महाभारियों का

पैलना, प्रसूतिकाओं और बालकों की घटती हुई मृत्यु सख्या, जीवन-भ्रमता में कमी पैतृत्व ऋण के कारण दुःख एवं निराश्रयता, जनता की अशिक्षितता, देश का बड़ा अकार और इसी प्रकार के दूसरे तथ्यों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना सरल कार्य नहीं है। घोर निर्धनता और विकास की कमी को भी इन तथ्यों में गिना जा सकता है। इसलिए इस समय तो यही उचित दिखाई देता है कि सामाजिक सुरक्षा योजना का प्रारम्भ औद्योगिक मजदूरों और नाविकों से किया जाय और थोड़े समय पश्चात् योजना को वाणिज्य सम्बन्धी श्रमिकों पर भी लागू कर दिया जाय। बाद में जैसे-जैसे परिस्थितियाँ अनुकूल होती जाएँ जैसे-जैसे योजना का विस्तार श्रमिकों के अन्य वर्गों तक तथा स्वतन्त्र जीविका उपार्जन करने वाले व्यक्तियों तक किया जा सकता है।

जैसा कि उल्लेख किया जा चुका है, श्रमिकों के लिये सामाजिक सुरक्षा योजना केवल आवश्यक अथवा बाध्यता ही नहीं है अपितु इसका लागू होना सम्भव भी है। स्वस्थ और कुशल औद्योगिक श्रमिकों के एक ऐसे स्थायी वर्ग के विकास के लिए, जिसकी तीक्ष्णता से बढ़ते हुये ट्योनों और व्यवसायों में बहुत माँग है, यह आवश्यक है कि सामाजिक सुरक्षा योजना लागू की जाय। इस समय श्रमिकों का अश्रदान जितना भी हो यथासम्भव कम होना चाहिये और सरकार व मालिकों को सामाजिक सुरक्षा की लागत का अधिकांश भाग वहन करना चाहिए। यह भी आवश्यक है कि देश में इस प्रकार की योजना लागू करने से पूर्व मजदूरों के जोलिम के भार से सम्बन्धित आँखें एकत्रित करने चाहियें जिनमें यह मालूम हो सके कि ऐसी घटनायें श्रमिक के जीवन में कितनी बार आती हैं और वे कितनी गम्भीर होती हैं। सरकार को यह भी समझना चाहिए कि सर्वसाधारण की भलाई के लिए आर्थिक क्षेत्र में सामान्य मनुष्य को आधारभूत और मूल सुरक्षा प्रदान करने का उत्तरदायित्व उसी पर है। सरकार और उसके अधिकारियों के वर्तमान दृष्टिकोण में परिवर्तन होना भी बहुत आवश्यक है। यदि वही पुराना दस्तरी व्यवहार अपनाया गया जिसमें वास्तविकता के साथ कोई सहानुभूति नहीं होती और अनेक समितियाँ व आयोग नियुक्त करने और उनकी रिपोर्टों को मलमारी में बन्द कर देने का वही तरीका चलता रहा, तब देश में निश्चय ही कोई भी सामाजिक सुरक्षा योजना सफल नहीं हो सकती।

कुछ व्यक्ति यह प्रश्न पूछते हैं कि क्या भारत सामाजिक सुरक्षा की सुविधाओं का व्यवहृत कर सकता है? इस सम्बन्ध में श्री जगजीवत राम ने ब्रिटेन की सामाजिक सुरक्षा-योजना के प्रसिद्ध निर्माता सर विलियम वेवरिज के शब्दों को दोहराया है। वेवरिज से ऐसा ही प्रश्न पूछा गया था। इस पर उनका उत्तर बहुत ही स्पष्ट था। उन्होंने कहा, "मुझसे प्रायः पूछा जाता है कि क्या ब्रिटेन वेवरिज योजना का भार वहन कर भी सकेगा? मेरा उत्तर है कि यह एक ऐसा प्रश्न है जिससे भय हो सकता है। इस प्रश्न में एक ऐसी बात मान ली गई है जो

सत्य नहीं है, अर्थात् यह मानकर प्रश्न किया गया है कि आय का बुद्धिमत्तापूर्ण वितरण करने में कुछ लागत आती है। परन्तु मेरे विचार से आय को वम आवश्यक चीजों पर व्यय करने की अपेक्षा अधिक आवश्यक वस्तुओं पर व्यय करने से कोई लागत नहीं आती। यह तो केवल बुद्धिमत्तापूर्ण व्यय करना है। जब लोग यह प्रश्न पूछते हैं कि क्या ब्रिटेन वेचरिज योजना के भार को वहन कर सकती है तो जैसे वह यह पूछते हैं कि क्या कोई गृहणी रेडियो खरीदने से पहले अपने परिवार के लिए रोटी खरीद सकती है? निश्चय ही वह खरीद सकती है और उसे खरीदनी चाहिए।" सर विलियम ने इस बात पर भी जोर दिया है कि देश जितना अधिक निर्धन होता है उसके लिए सामाजिक सुरक्षा-योजना की आवश्यकता भी उतनी ही अधिक होती है।

इस प्रकार इस समय हमारे देश में सामाजिक सुरक्षा-योजना को लागू करने की बहुत आवश्यकता है और यह हमारे सम्मुख एक गम्भीर राष्ट्रीय समस्या है। जिस दुःख और निर्धनता की गहरी खाई में अधिक आँख पड़ा हुआ है, उससे उसे उबारने के लिए यही एकमात्र साधन है। डा० अम्बेदकर के शब्दों में धर्मिकों की "रोटी, कपड़ा, पयोप्त वस्त्र, शिक्षा, अच्छा स्वास्थ्य और इन सबसे बड़ी चीज सप्ताह में आत्मसम्मान तथा गौरव के साथ चलने का अधिकार देना चाहिये।" जबकि हमारे देश में राष्ट्रीय सरकार है और उसका उद्देश्य कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना है तब हम यह पूरी आशा है कि सामाजिक-सुरक्षा के प्रश्न को अधिक समय तक नहीं टाला जायेगा और हमारी पञ्चवर्षीय आयोजनाओं में इसकी उचित महत्त्व दिया जायेगा। सामाजिक-सुरक्षा का प्राप्ति कल्याणी राज्य बीमा अधिनियम और प्रॉवीडेंट फण्ड योजना के रूप में हो चुका है। हमें आशा है कि यह प्रारम्भ यही तब ही सीमित नहीं रहेगा और भविष्य में उन सभी को सुरक्षा प्रदान की जायेगी जो उत्पादक कार्यों में लग हुए हैं।

## ग्रेट ब्रिटेन में सामाजिक सुरक्षा

SOCIAL SECURITY IN GREAT BRITAIN

### मध्यकालीन युग में निर्धन सहायता (Poor Relief in the Middle Ages)

महाराजो एलिजाबेथ के समय से ही अभावग्रस्त नागरिकों की आवश्यकता को पूर्ण करना इंग्लैंड में राज्य का ही कर्तव्य रहा है। मध्यकालीन युग में निराश्रित व्यक्तियों को सहायता देने का कार्य धार्मिक मठों द्वारा किया जाता था, परन्तु मठों के उन्मूलन के पश्चात् राज्य के लिए यह आवश्यक हो गया कि उनके स्थान पर कोई अन्य सहायता व्यवस्था की जाय। परिणामस्वरूप इंग्लैंड में निर्धन कानून (Poor Law) पारित किया गया। इसके अन्वये सहायता के लिए जो धन जमा किया जाता था, वह स्वामीय करों द्वारा होता था। निर्धन कानून, जिसका नाम बाद में 'सार्वजनिक सहायता' (Public Assistance) कर दिया गया, अभी तक विद्यमान है। पुरानी सेवाओं में से यही एक ऐसी सेवा है जो अभी तक बाकी है। इसका उद्देश्य यह है कि निराश्रित व्यक्तियों को ऐसी सहायता दी जाय जो उन्हें किसी और एगन्सी द्वारा न मिल रही हो। प्राधुनिक समय में सामाजिक सेवा का वा इतिहास है, वह वास्तव में निर्धन कानून के अन्तर्गत जो सेवाय आती थी, उनको ही अपनाते और उनके विकास का इतिहास है, यद्यपि बानों का आधार अवश्य भिन्न है। वर्तमान व्यवस्था में उतनी कठिन शर्तें नहीं हैं, जो पहले थीं। निर्धन सहायता के नाम में जो एक हीनता की भावना छिपी हुई थी, वह भी अब नहीं है। वित्त व्यवस्था भी भिन्न प्रकार से की जाती है। ऐच्छिक सामाजिक सेवाएँ भी जारी हैं परन्तु अब वे राज्य द्वारा प्रदान की जाने वाली सामाजिक सेवाओं की पूरक तथा सहायक हैं।

### इंग्लैंड में सामाजिक सेवाओं पर व्यय

बीसवीं शताब्दी में सार्वजनिक सामाजिक सेवाओं पर व्यय इंग्लैंड में काफी बढ़ गया है। यह ब्रिटिश सामाजिक जीवन की एक मुख्य विशेषता है जो कि औद्योगिक सम्बन्धों पर बहुत प्रभाव डाल रही है। ग्रेट ब्रिटेन में सामाजिक सेवाओं पर १८६० में कुल व्यय लगभग २३० लाख पाँड था। इसमें प्रशासन की लागत भी सम्मिलित थी। सन् १९०० में यह व्यय २६० लाख पाँड तक बढ़ गया

और सन् १९२० में २,०६० लाख पौंड तक और १९३५ में ४,६३० लाख पौंड तक पहुँच गया। इन आँकड़ों में संसद द्वारा दी हुई राशि तथा स्थानीय उपकारों द्वारा मिला हुआ धन तथा विभिन्न प्रकार की समाज सेवाओं के लिए मालिकों और कर्म-चारियों द्वारा दी हुई अंशदान की राशि भी सम्मिलित थी। सन् १९३५ में संसद ने जो सहायता स्वीकृति की, वह २,६४० लाख पौंड से अधिक अथवा कुल व्यय का ५३% के लगभग थी। १९३८-३९ में सामाजिक सेवा योजनाओं पर कुल खर्च ३,४२० लाख पौंड था। सन् १९६५-६६ में सरकार द्वारा सामाजिक सेवाओं एवं उपदानों पर किया गया अनुमानित खर्च २४३ करोड़ पौंड तक हो गया और सार्वजनिक प्राधिकारी (Public Authorities) भी सामाजिक सेवाओं पर प्रतिवर्ष ५२३ करोड़ पौंड व्यय कर रहे हैं, अर्थात् प्रति व्यक्ति प्रतिवर्ष ६७ पौंड समाज सेवाओं पर व्यय किया जाता है।

बैवरिज आयोजना (Beveridge Plan) से पूर्व इंग्लैण्ड में जो सामाजिक बीमों की व्यवस्था थी, उसका भी वर्णन करना आवश्यक है।

**बैवरिज आयोजना से पूर्व निर्धन सहायता**

इंग्लैण्ड में निर्धन सहायता (Poor Relief) बहुत काल से चली आ रही है। सन् १६०१ से पूर्व यह माना जाता था कि स्वस्थ शरीर वाले व्यक्ति, यदि उनकी इच्छा हो, तो कार्य पा सकने थे, अतः उनकी निर्धनता उनके घालस्य की शोचक थी। इसलिए बिना किसी कार्य पर लगे हुए स्वस्थ शरीर वाले व्यक्तियों को दण्ड दिया जाता था। उदाहरणार्थ सन् १५३० में जो भी स्वस्थ शरीर वाले पुरुष एक स्थानों भी लगे माँगते अथवा बिना स्थायी रोजगार के पागे जाते थे, उनको नगा करके एक ठेके के साथ बांध दिया जाता था और उनको तब तक कोड़े लगाये जाते थे, जब तक कि उनके शरीर से खून न निकलने लगे। सन् १५४७ में एक अधिनियम पारित किया गया, जिससे इस बात की व्यवस्था थी कि जो भी स्वस्थ शरीर का व्यक्ति आवारा पाया जायगा, उसके शरीर पर 'V' गुदवा दिया जायगा और वह किसी भी मालिक का, जिसकी आवश्यकता हो, दो वर्ष तक दास रहेगा और उसको रोटी, पानी और कच्चे मांस का भोजन मिलेगा। इन दो वर्षों में भागने का प्रयत्न करते हुए पकड़े जाने पर उसके शरीर पर 'S' गुदवाने और जन्म भर को दासना का दण्ड दिया जाता था। उसके पक्का भी भागने पर मृत्यु-दण्ड नियत था।

महाराणी एलिजाबेथ के समय में सर्वप्रथम निर्धनों को सहायता देने के कार्य में प्रगति हुई। इसके लिए बहुत से अधिनियम पारित किए गए और "जस्टिसेज आफ पीस" (Justices of Peace) को अधिकारों का वजन निश्चित करने का अधिकार दिया गया। सन् १६०१ में निर्धन सहायता अधिनियम पारित हुआ, जिसमें पुरानी प्रथाकारी नीति पूर्णरूप से परिवर्तित कर दी गई। इसके अन्तर्गत निर्धनों की सहायताएँ एक अनिवार्य नीति को अपनाया गया। प्रत्येक नगर में

निर्धनो के ओवरमियर नियुक्त किये गये, जिनका कार्य वृद्ध, पीडित ग्रयवा रोजगार न होने के कारण उन निर्धनो की सहायता हेतु कर उगाहना (Raise taxation) था, जो वृद्धावस्था और निवृत्तता के कारण कार्य नहीं कर सकते थे या बेरोजगार थे। कार्य करन इ यात्र व्यक्तियों को कार्य करने से मना करने पर दण्डित किया जाता था। सन् १६०१ का यह अधिनियम कुछ सशोधनो के पश्चात् सन् १८२८ तक सार्वजनिक सहायता कार्यों का आधार रहा, यद्यपि इस कार्य के लिए और भी अधिनियम पारित किये गये थे।

एक महत्वपूर्ण अधिनियम १८२८ में पारित किया गया, जिसके अनुसार निर्धन कानून प्रशासन को निर्धन कानून कमिशनरो के केन्द्रीय बोर्ड (Central Board of Poor Law Commissioners) के अन्तर्गत लाया गया। स्वस्थ शरीर वाले व्यक्तियों के लिए कार्य गृह परीक्षा (Work House Tests) की व्यवस्था की गई। 'पेरिशो' (Perishes) (कस्बा) को सशोधन में संगठित किया गया था। प्रत्येक सशोधन में उपकर दत्त वान व्यक्ति एक मरक्षक बोर्ड (Board of Guardians) का चुनाव करना था। काय गृह में सब स्वस्थ शरीर वाले निर्धनो को भरती करके सहायता दी जाती थी और २० वर्ष से अधिक आयु वाले एवं अस्वस्थ व्यक्तियों को कार्य गृह से बाहर सहायता दी जाती थी। सन् १८८७ में निर्धन कानून बोर्ड (Poor Law Board) स्थापित हुआ और उससे सन् १८७१ तक सार्वजनिक सहायता का प्रशासन का निरीक्षण किया और तब उसकी जगह स्थानीय सरकारों का बोर्ड (Local Government Board) बनाया गया, जो सन् १९१९ तक रहा। इसका उपग्राम स्वास्थ्य मन्त्रालय का निर्माण हुआ, जिसने सार्वजनिक सहायता के प्रशासन काय का सम्भाला। सन् १८३४ के अधिनियम ने यह सिद्धान्त बना कर कि प्रत्येक व्यक्ति का अपना जीविका स्वयं अपने परिश्रम से कार्य करके अर्जित करनी चाहिए ईमानदारी से कार्य करने वालों को प्रोत्साहन दिया, परन्तु इस अधिनियम में बेरोजगारी के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। सन् १८६५ में बेरोजगारों को कुछ सहायता 'फ्रेंडली सोसाइटीज' (Friendly Societies) द्वारा भी दी गई। सन् १९०५ में निर्धन कानून के लिए रायल कमीशन नियुक्त किया गया, जिसने अपनी रिपोर्ट सन् १९०६ में दी। कमीशन ने कहा कि देश में शिक्षा वृत्ति व्याप्त थी और उमरे कार्यगृहों में बच्चों को रखने की प्रथा की निन्दा की, और इस आर भी सकत किया कि गृह से बाहर दी जाने वाली सहायता का प्रशासन उचित प्रकार से नहीं हो रहा था।

सन् १९२९ में एक स्थानीय सरकारी अधिनियम (Local Government Act) पारित हुआ जिसके अनुसार निर्धन कानून की एक पूर्णतया नवीन प्रणाली का आरम्भ हुआ। निर्धन कानून का प्रशासन का काय काउन्टी कौंसिलों और काउन्टी बोरो कौंसिलों (County Borough Councils) का स्थानान्तरित कर दिया गया जिनको कि सार्वजनिक सहायता समितियों के द्वारा कार्य करना



गता था। यह माना व्यक्त की गई थी कि इस कानून के कारण कुछ बचत होगी व कार्रवाई करने वाली और अन्त में निर्धन कानून के प्रथम की जिम्मेदारी सम्पत्ति समाज की न होकर स्थानीय विभागों की हो जायेगी।

## बेरोजगारी बीमा

### (Unemployment Insurance)

इंग्लैंड में 'बेरोजगारी बीमा' ने जीवनता का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है। जैसा कि ऊपर 'निर्धन कानून' के अन्तर्गत बताया गया है, प्रत्यक्ष में बेरोजगारी को माना ही नहीं जाता था और स्वस्थ तरीके वाले बेरोजगार व्यक्तियों को धाननी मान कर दण्ड दिया जाता था। परन्तु शीघ्र ही इस दण्ड का अनुभव कर लिया गया कि प्रत्येक व्यक्ति को कार्य देने की जिम्मेदारी राज्य की है और यदि यह सम्भव न हो सके तो बेरोजगारों को सहायता दी जानी चाहिये। सन् १६०६ में कुछ उद्योगों के लिये धनिकों के बेरोजगारी बीमा योजना लागू की गई। यह योजना अनुदान सिद्धान्त पर आधारित थी। समय-समय पर इस धनिकीय नियम में परिवर्तन होते रहे। सन् १६१६ में यह योजना अन्य बेरोजगारों तक बढ़ा दी गई। महायुद्ध के तुरन्त बाद ही "काम रहित व्यक्तियों के लिये एक दान (Out of Work Donations) योजना" युनियन के लिये, जिनको कार्य नहीं मिल सका था, और अन्य तमाम धनिकों के लिये लागू की गई।

सन् १६२० में धनिकों की राजकीय बीमा योजना को धार्मिक कार्य करने वाले धनिकों और उन सामाजिक कार्य करने वाले धनिकों के लिये भी जो २५० पौंड प्रति वर्ष से अधिक नहीं कमाते थे लागू कर दिया गया। कृषि में सम्बन्धित धनिक एवं श्रमिकों के लिये भी इस योजना के अन्तर्गत नहीं आते थे। बेरोजगारों को मासिक, धनिक एवं सरकार के अनुदान (Contributions) में निर्मित निधि में से सहायता दी जाती थी। समय-समय पर अनुदान की दरों और लाभ वरी को बढ़ाया भी गया। सन् १६३१ में सरकार ने राष्ट्रीय वचन धनिकीय (National Economy Act) पारित किया, जिसके अन्तर्गत बेरोजगारी बीमा का अनुदान तीसरा दिया परन्तु लाभों में कमी कर दी गई। सन् १६३४ में यह तरीका भी समाप्त कर दिया गया। बेरोजगारों और 'निर्धन सहायता' चाहने वालों का अन्तर स्पष्ट कर दिया गया और इनको दी गयीं में बाँटा गया—प्रथम, बीमा के अन्तर्गत आने वाले और द्वितीय, सहायता देने वाले। सहायता चाहने वालों का 'जीवनिक आयिक जाँच' की जाती थी। सन् १६३६ में कृषि-धनिकों के लिये बेरोजगारी बीमा को एक अलग योजना बनाई गयी।

### बेरोजगारी बीमा योजना

बेरोजगारी बीमा योजना की इस बात पर आलोचना की गई कि इसकी लागत अधिक थी तथा अनुदान व लाभ की दरें बहुत कम थी। आमतो पृष्ठों में जैसा कि उल्लेख किया गया है, महायुद्ध के पश्चात् इस योजना के स्थान पर एक 'सामाजिक सुरक्षा योजना' लागू कर दी गई।

## स्वास्थ्य बीमा (Health Insurance)

ब्रिटिश सरकार द्वारा स्वास्थ्य बीमा योजना भी चालू रही है। इसकी सन् १९१२ में प्रारम्भ किया गया था और वरिष्ठकारी बीमा की तरह यह भी प्रशदान मिष्ठान्न पर आधारित थी। यह योजना उस मजदूर वर्ग के समस्त व्यक्तियों पर लागू थी जिनकी आय १६ वर्ष में अधिक एवं ६५ वर्ष से कम थी और जिनकी वार्षिक आय २५० पाउंड से अधिक नहीं थी। उपलब्ध लाभों में नकदी और चिकित्सा सहायता भी सम्मिलित थी। बीमारी लाभ, असमर्थता लाभ तथा मानवृत्तकालीन लाभ भिन्न-भिन्न दरों पर प्रदान किये जाते थे।

## वृद्धावस्था पेंशन (Old Age Pensions)

वृद्धावस्था पेंशन की योजना ब्रिटन में १९०८ के अधिनियम के अन्तर्गत प्रारम्भ की गई और सामान्य करों द्वारा संचित निधि में से लाभ उपलब्ध किये जाते थे। मालिकों एवं श्रमिकों को अश्रदान नहीं देना पड़ता था। सन् १९१४ में प्रत्येक वह व्यक्ति, जिसकी आय ७० वर्ष से अधिक हो और जो ब्रिटन में कम से कम २० वर्ष तक अधिवासित रहा हो या जो कम से कम १२ वर्ष से इंग्लैंड में निवास कर रहा हो, वृद्धावस्था पेंशन लेने का अधिकारी हो जाता था। परन्तु यह बात भी थी कि उसकी वार्षिक आय ३१ पाँ० १० शिलिंग से अधिक न हो और उस निर्धन सहायता भी न मिलती हो। अधिकतम साप्ताहिक लाभ ५ शिलिंग और न्यूनतम साप्ताहिक लाभ १ शिलिंग था। बाद में अधिनियम का संशोधित किया गया और उसमें अश्रदान मिष्ठान्त को लागू कर दिया गया। सन् १९२५ एवं सन् १९२६ में पारित किए गए अधिनियमों के अन्तर्गत स्वास्थ्य बीमा प्रणाली में आन बाध सब व्यक्तियों को वृद्धावस्था अश्रदान पेंशन योजना के अन्तर्गत सम्मिलित कर लिया गया। मालिकों तथा श्रमिकों के कुल अश्रदानों की दरों में बाढ़ ने वर्षों में नमस वृद्धि की गई। राज्य इस कार्य के लिये वार्षिक अनुदान देती थी।

## आश्रित पेंशन (Dependants' Pensions)

विधवा माताप्रा और अनाथ बच्चों को पेंशन देने की योजना को भी सन् १९२५ के अश्रदान के आधार पर लागू किया गया। विधवाओं को १० शिलिंग प्रति सप्ताह की दर से पेंशन दी गयी। इसके अतिरिक्त उनको १४ वर्ष की आयु तक के बच्चों के लिये अलग से भत्ता दिया गया जिसकी दर सबसे बड़े बच्चे के लिये ५ शिलिंग और अन्य बच्चों के लिए ३ शिलिंग प्रति सप्ताह थी। इस योजना के अन्तर्गत विधवा को ७० वर्ष की आयु तक अथवा उसके द्वारा विवाह करने तक यह पेंशन उपलब्ध थी। परन्तु पुनर्विवाह का बालकों के भत्ते पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता था। इस योजना के अन्तर्गत बीमाकृत मृतकों के अनाथ बच्चों के लिये पेंशन देने की व्यवस्था थी।

## श्रमिक क्षतिपूर्ति (Workmen's Compensation)

इङ्ग्लैंड में प्रथम श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम सन् १९०६ में पारित हुआ।

इसके अन्तर्गत मालिकों को, आयु एवं स्त्री पुरुष का भेद किये बिना, अपने श्रमिकों को उस समय क्षतिपूर्ति देनी पड़ती थी, जब कोई श्रमिक किसी दुर्घटना या विशेष उद्योग-जनित बीमारी के कारण, जो उसको रोजगार काल में लगी हो, अपनी जीविका कमाने से निवृत्त हो जाता था। स्थायी एवं अस्थायी असमर्थता में साप्ताहिक भुगतान किया जाता था और मृत्यु पर आश्रितों को दकमुस्त राशि दी जाती थी। सन् १९२३ में इस अधिनियम को संशोधित किया गया जिसके अन्तर्गत क्षतिपूर्ति की राशि और उसके क्षेत्र में वृद्धि की गई और दकमुस्त राशि देकर निवृत्तारे को अनुमति भी मिल गई। परन्तु क्षतिपूर्ति के लिये अनिवार्य धीमे की कोई व्यवस्था नहीं थी, यद्यपि बहुत से मालिक विभिन्न कम्पनियों में अपना बीमा करा कर अपने दायित्व से मुक्त हो गए थे।

### मालिकों की लान योजनाएँ

सामाजिक बीमे की राज्य प्रणाली के अतिरिक्त मालिकों द्वारा भी पेंशन योजनाएँ, वक्त योजनाएँ और बेरोजगारी लान योजनाएँ ऐच्छिक सिद्धान्त पर चालू की गई हैं। परन्तु भुगतान राशि प्रत्येक फर्म में भिन्न-भिन्न है। इनमें से अधिकतर व्यवस्थाएँ औद्योगिक कल्याण योजनाओं के अन्तर्गत आती हैं जो कि संसद के अधिनियमों द्वारा निर्धारित की गई हैं, जैसे—‘जनता स्वास्थ्य अधिनियम’ (Public Health Act), दुकान अधिनियम (Shops Act), फैक्ट्री अधिनियम, आदि। स्वास्थ्य कल्याण और कार्यों के घंटों के सम्बन्ध में मालिकों और श्रमिक सवों के मध्य हुए समझौते द्वारा भी ऐसी व्यवस्थाएँ की गई हैं, और कुछ व्यवस्थाने मालिकों ने ऐच्छिक रूप से एक विशेष स्तर बनाए रखने के हेतु भी की हैं।

### बेवरिज आयोजना से पूर्व योजनाओं के दोष

महायुद्ध से पूर्व ब्रिटेन में सामाजिक बीमे की उपरोक्त प्रणाली ही प्रचलित थी, परन्तु इसमें कुछ दोष भी थे। योजनाओं के अन्तर्गत बहुत से अभीष्ट (Needy) श्रमिक नहीं आते थे। लाभ देने के हेतु जो ‘जीविका साधन जान’ की जाती थी, उसमें कोई समानता नहीं थी। फिर धीमे दरे बिना किसी उचित कारण के घटती-उड़ती रहती थी। बेवरिज आयोजना में इन सब दोषों को दूर करने का प्रयास किया गया।

### बेवरिज आयोजना (The Beveridge Plan)

जून, सन् १९४१ में सर विलियम बेवरिज को सामाजिक बीमे की वर्तमान राष्ट्रीय योजनाओं और सम्बन्धित सेवाओं का सर्वेक्षण करने और सुझाव देने के हेतु नियुक्त किया गया। उनकी रिपोर्ट दिसम्बर सन् १९४२ में संसद के सम्मुख रखी गई। उसके पश्चात् संसदीय अधिनियमों के द्वारा इङ्ग्लैंड में इस रिपोर्ट को कार्यान्वित कर दिया गया है।

## आयोजना की आधारभूत विशेषतायें

बैंवरिज आयोजना का सर्वश्रेष्ठ ध्येय यह है कि जहाँ तक हो सके, विभिन्न कारणों से उत्पन्न हुई आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिये एक संगठित निर्वाह प्रणाली की व्यवस्था की जाय। सर विलियम बैंवरिज ने अपनी योजना को एक ऐसी समान दर (Uniform Rate) पर आधारित किया, जिसमें विभिन्न स्थितियों का सामना करने के लिये अन्य विषय भी पूरव के रूप में जोड़े जा सकते थे, और जिसमें परिवर्तन किया जा सकता था। उन्होंने बच्चों एवं वयस्क आश्रितों के प्रश्न पर पृथक् रूप से विचार करने का निश्चय किया परन्तु पति एवं पत्नी को एक साथ ही लिया और तलाक़ अथवा विच्छेद और वैधव्य के लिये विशेष व्यवस्था की। उन्होंने यहुन-सी विदेशी सामाजिक योजनाओं की इस नीति को, कि अदादान और लाभ धर्मिक के वेतन के हिसाब में निर्धारित हो, स्वीकार नहीं किया और एक राष्ट्रीय न्यूनतम (National Minimum) सिद्धान्त उन्हीं बनाया, जिससे राष्ट्रीय न्यूनतम मुविषा को, जहाँ तक हाँ सके, समस्त सक्टो में राज्य द्वारा ही लागू करने की व्यवस्था थी।

## बैंवरिज आयोजना की पूर्व-धारणायें

बैंवरिज आयोजना निम्नलिखित तीन पूर्व धारणाओं (Assumptions) पर आधारित थी, जिनका उसकी सफलता के लिये आवश्यक माना गया है—

(१) बच्चों के लिये भत्ते (Children's Allowances)—वर्तमान औद्योगिक प्रणाली के अन्तर्गत श्रमिक के परिवार के प्रकार और उसके वेतन में कोई सम्बन्ध नहीं है। यह दोष इस प्रकार दूर किया जा सकता है कि बच्चों के पालन-पोषण का श्रमिकों के वेतन से कोई सम्बन्ध न रखा जाय। सर विलियम बैंवरिज के अनुसार बच्चों को भत्ता आयु के अनुसार दिये जाने चाहिये। यह भत्ते बच्चों को इस अधिकार से मिलन चाहिये कि वे बच्चे हैं। इन भत्तों के लिए ऐसी कोई शर्त नहीं होनी चाहिए कि उनको माता-पिता किस कार्य में लगाये और न ही उनके लिये कोई जीविका माधुन जाँच होनी चाहिये। इसकी लागत को भी राज्य द्वारा अपनी कर आय में से वहन करना चाहिये। इसलिए यह योजना अशदान रहित है।

(२) व्यापक स्वास्थ्य सेवा (Comprehensive Health Service)—यह सेवा सरकार, चिकित्सकों एवं निजी संस्थाओं द्वारा प्रदान की जाती थी। सन् १९१२ में राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना प्रारम्भ हुई। सन् १९४१ में इसके अन्तर्गत लगभग २ करोड़ ३० लाख व्यक्ति (अथवा ब्रिटेन की आधी जनसंख्या) आते थे। मातृत्व-कालीन एम बच्चा के कल्याण के लिए भी योजनायें थी, जिनका प्रशासन विभिन्न प्राधिकारियों के हाथों में था। इसके अतिरिक्त निधन कानून, स्कूल, चिकित्सा सेवा आदि भी थे। फिर भी इन योजनाओं में सामञ्जस्य नहीं था। बैंवरिज योजना प्रत्येक नागरिक की बीमाती व धर्ममर्षना के लिए एक व्यापक चिकित्सा सेवा की विद्यमानता (Existence) को लेकर आगे चलती है, चाहे

नागरिक की आय कुछ भी हो। रिपोर्ट में इस बात पर जोर दिया गया है कि बीमारी और असमर्थता की स्थिति में राज्य द्वारा अधिक लाभ दिए जाने चाहिये और बीमारों व असमर्थता के कारणों को दूर करने का प्रयत्न करना चाहिए। चिकित्सा व्यवस्था इस बात पर निर्धारित नहीं होनी चाहिये कि किसी व्यक्ति की अदायगी क्षमता कितनी है। यह लागत तो सारे समाज द्वारा वहन की जानी चाहिए, क्योंकि इस सुविधा के अभाव में उत्पादन शक्ति कम हो जाती है और प्रालम्ब्य बढ़ जाता है। इसलिये वैवरिज योजना में यह सुझाव है कि सामाजिक सुरक्षा योजना में जो अशदान लिये जायें उन्हो में चिकित्सा सुविधाओं के लिये एक अनिवार्य अदायगी सम्मिलित कर लेनी चाहिये जिससे प्रत्येक नागरिक को ये सेवायें बिना किसी अतिरिक्त सभार के प्राप्त हो सकें। यह बात सरकार द्वारा मान ली गई है। परन्तु चिकित्सा और हस्पतालों की निजी रूप से व्यवस्था करने की भी अनुमति है।

(३) पूर्ण रोजगार (Full Employment)—वैवरिज आयोजना यह भी मानकर चलती है कि यदि इसको सफलतापूर्वक चलाया है तो विस्तृत बेरोजगारी की रोक-थाम करनी चाहिये। फिर भी यह मान लिया गया है कि ब्रिटेन की जनसंख्या का ८.५ प्रतिशत भाग अथवा १५ लाख व्यक्ति साधारणतः बेरोजगार रहेंगे। बिना किसी शर्त के बेरोजगारी लाभ केवल थोड़े से समय के लिये ही दिया जा सकता है, क्योंकि यदि बेरोजगारी अधिक समय तक रहती है तो सामाजिक सुरक्षा की योजना भवच्छ (Breakdown) हो जायेगी।

### वैवरिज आयोजना का क्षेत्र

इस आयोजना के विषय में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि यह प्रत्येक व्यक्ति के लिये है और आवश्यकता के मूल कारणों को ध्यान में रखती है। किसी भी सम्भव सकट को छोड़ा नहीं गया है। इस उद्देश्य से जनसंख्या को जीवन-निर्वाह के साधनों के आधार पर छः वर्गों में बाँटा गया है—(१) कर्मचारी चाहे उनकी आय कुछ भी हो। (२) लाभ हेतु कार्य करने वाले मालिक एवं अन्य व्यक्ति। (३) कार्य करने योग्य आयु की गृहस्थियाँ जो किसी कमाने वाले रोजगार पर न लगी हों तथा पेन्शन योग्य आयु से कम आयु की हों। (४) कार्य करने योग्य आयु वाले अन्य व्यक्ति जो रोजगार पर न लगे हों। (५) कार्य योग्य आयु से कम आयु के व्यक्ति अर्थात् १६ वर्ष से कम आयु के बालक, और (६) कार्य योग्य आयु से अधिक आयु वाले अवकाश प्राप्त व्यक्ति।

इन ६ वर्गों में सम्पूर्ण जनसंख्या आ जाती है। प्रत्येक व्यक्ति एक न एक वर्ग के अन्तर्गत आता है और किसी न किसी लाभ का अधिकारी है। मालिक एवं धनी व्यक्ति चाहे लाभ न लें, परन्तु उन्हें अशदान देना पड़ता है। बच्चों, अवकाश प्राप्त व्यक्तियों और गृहस्थियों को अशदान नहीं देना पड़ता।

## अशदान की दरें (Rates of Contributions)

सब तीसरा युक्त व्यक्ति को, चाहे उनके साधन कुछ भी हो, अशदान की राशि एक निश्चित दर से देनी पड़ती है। इस आयोजना में सुभाई गई सामान्य दर पुरुष एवं स्त्री के लिये क्रमशः ४३ शि० और ३३ शि० है। मालिक का अशदान प्रत्येक पुरुष एवं स्त्री के लिये क्रमशः ३३ शि० और २३ शि० है। अशदान आयु-वर्ग के अनुसार घटते बढ़ते हैं।

## आयोजना के अन्तर्गत लाभ

आयोजना के अन्तर्गत निम्नलिखित लाभों की व्यवस्था है—

• **गृहिणियों के लिये लाभ**—किसी गृहणी (House-wife) को कोई अशदान नहीं देना होगा, परन्तु वह ६ लाभों की अधिकारिणी होगी (क) १० पौण्ड तक का विवाह हस्त अनुदान। (ख) प्रसव के समय पर ४ पौण्ड का मातृत्व-कालीन अनुदान। यदि वह बसान वाला रोजगार करती हो तो उसे १३ सप्ताह तक बिना अशदान दिये ३६ शि० प्रति सप्ताह का अतिरिक्त मातृत्व-कालीन लाभ मिलेगा। (ग) १३ सप्ताह तक वैधव्य लाभ ३६ शि० प्रति सप्ताह की दर से मिलेगा। (घ) १३ सप्ताह के पश्चात् जब तक बालक आश्रित रहेगे उसे २४ शि० प्रति सप्ताह अभिरक्षक (Guardian) लाभ मिलेगा और उसके अतिरिक्त बालक का भत्ता भी मिलेगा। यदि उसका कोई आश्रित बालक नहीं है, तब उसको प्रशिक्षण योजना के अन्तर्गत कार्य के लिये परीक्षा पास करनी होगी और इस बीच में उस प्रशिक्षण लाभ मिलेगा। (च) यदि उस बिना अपनी गलती के तलाक मिलता हो तो उसको वैसा ही लाभ मिलेगा जैसा विधवा को मिलता है। (छ) बीमार पड़न पर उसको बीमारी लाभ के रूप में सहायता उपलब्ध होगी।

**बच्चों के लिये भत्ते**—आयोजना के अन्तर्गत इस बात की भी व्यवस्था है कि हर परिवार में प्रथम आश्रित बालक के अतिरिक्त हर बालक को ६ शि० प्रति सप्ताह भत्ता दिया जायेगा, चाहे उसके माता पिता की आय व सामाजिक स्थिति कौसी भी हो। यदि माता पिता धनोपार्जन करने में असमर्थ हो तो प्रथम बालक के लिये भी भत्ते की व्यवस्था है।

**बेरोजगारी और बीमारी लाभ**—इसके अन्तर्गत अविवाहित व्यक्ति को २४ शि० प्रति सप्ताह और विवाहित दम्पति को ४० शि० प्रति सप्ताह दिया जाता है। ऐसे बेरोजगार पुरुष को, जिसके पत्नी व दो बच्चे हो, ५० शि० प्रति सप्ताह मिलेगा। इस लाभ के लिये केवल यही शर्त है कि जो छ महीने से अधिक बेरोजगार रहेगे, उनको एक प्रशिक्षण केन्द्र में भर्ती होना पड़ता है जहाँ कि उनको एक निर्धारित समय के लिये कार्य सिखाया जाता है और इस समय उनको एक प्रशिक्षण लाभ मिलता है जोकि बेरोजगारी लाभ की तरह होता है।

**श्रमिक क्षतिपूर्ति**—वैवरिज आयोजना के अन्तर्गत १३ सप्ताह तक की असमर्थता के लिये श्रमिक को बीमार मानकर बीमारी लाभ दिया जायेगा। इसके

पश्चात् साप्ताहिक अदायगी बढ़ाकर उसकी पहली प्रायः के २/३ भाग तक कर दी जाएगी, परन्तु यह निश्चित सामान्य दर से कम नहीं हो सकती। आयोजना में क्षतिपूर्ति के मामलों पर विचार करने के लिए साधारण न्यायालयों के स्थान पर एक विशेष व्यवस्था का सुझाव है। यदि दुर्घटना घातक है तो प्रायित्तों को कुल मिलाकर ३३० पौण्ड का इकमुश्त अनुदान दिया जायेगा।

आयोजना में किसी व्यस्क व्यक्ति की मृत्यु पर २० पौण्ड, १० और २१ वर्ष के बीच के व्यक्ति की मृत्यु पर १५ पौण्ड, ३ और १० वर्ष के बच्चे की मृत्यु पर १० पौण्ड और ३ वर्ष से नीचे के बच्चों के मरने पर ६ पौण्ड का अन्तिम-संस्कार-अनुदान दिये जाने की भी व्यवस्था है।

बृद्धावस्था पेन्शन - पुरुषों को बृद्धावस्था पेन्शन ६५ वर्ष और स्त्रियों को ६० वर्ष की आयु में दी जायेगी। इसकी दर अविवाहित व्यक्ति के लिये २४ शि० और दम्पति के लिये ४० शि० है, चाहे दूसरे साथी की आयु कुछ भी हो।

आयोजना का प्रशासन और उसकी लागत

जहाँ तक प्रशासन का प्रश्न है, सर विलियम वेबरिज का सुझाव यह था कि प्रशासन के दायित्व को एक संगठित रूप देना चाहिए और एक सामाजिक बीमा निधि के साथ एक सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय (Ministry of Social Security) बनना चाहिए। आरम्भ में तो सरकार ने इस सुझाव को स्वीकार नहीं किया, परन्तु अब पृथक् रूप से एक राष्ट्रीय बीमा मन्त्रालय (Ministry of National Insurance) बना दिया गया है।

सन् १९४५ में योजना की लागत ६,१७० लाख पौण्ड लगाई गई थी और १९४५ में ८,५८० लाख पौण्ड (१,१०० करोड़ रुपये) का अनुमान है। यह सब अनुमान सन् १९३८ के मूल्य स्तर से २५ प्रतिशत ऊँचे मूल्य पर आधारित है। मूल्यों के घटने-बढ़ने से लाभ और अक्षरानों की राशि भी कम या अधिक करनी पड़ेगी।

वेबरिज आयोजना का आलोचनात्मक मूल्यांकन

इसमें कोई सन्देह नहीं कि वेबरिज आयोजना एक ऐसी व्यापक योजना है जो किसी व्यक्ति को जीवन की समस्त विपत्तियों से छुटकारा दिलाने में सहायक हो सकती है। व्यक्ति के जन्म से लेकर मृत्यु के समय तक (Cradle to the Grave) रक्षा होती है और उसकी मृत्यु के पश्चात् उसके आश्रितों की भी रक्षा होती है। यदि आयोजना के समस्त सिद्धान्तों को कार्य-रूप दिया जाय तो सामाजिक सहायता की दृष्टि से यह लगभग एक साम्यवादी समाज को जन्म देगी। फिर भी इसमें सन्देह है कि कोई देश इतने उच्च-स्तर की सुरक्षा की व्यवस्था कर सकता है, जब तक कि उत्पादन एवं राष्ट्रीय आय को बढ़ाने के साधन न अपनाये जायें। यह देखा गया है कि आयोजना को जब तक पूरी तरह से काटा-छाँटा न जायें तब तक प्रत्येक वर्ष यह आयोजना ब्रिटेन के करदाताओं के

बोम की, जो पहिले से ही अविष है, बढ़ाती रहेगी। एक मुख्य भय यह भी है कि वही ऐसी योजना काम करने की प्रेरणा को कम न कर दे। साथ ही जब तक नागरिक पूर्णतया शिक्षित नहीं होंगे और जिनमें आत्मसम्मान तथा राष्ट्र के सम्मान की भावना नहीं होगी, ऐसी योजना सफल नहीं हो सकती। पूर्ण रोजगार के प्रादुर्भाव को पश्चात् भी अत्यन्त कठिन है। आयोजना इस पूर्व धारणा पर भी आधारित है कि बेरोजगारी दर कुछ व्यक्तियों की केवल ८५ प्रतिशत होगी। यह दर कम है क्योंकि १९३९ में बेरोजगारी दर १५ प्रतिशत थी। परन्तु इसमें भी कोई सन्देह नहीं कि ऐसी योजना में कार्यकुशलता बढ़ेगी और यह जनसंख्या को कम करने की विचारधारा को रोकेगी और क्योंकि यह पूर्ण रोजगार मानकर चलती है। इससे उत्साहन भी अधिक होगा।

### वैदरिल आयोजना का कार्यान्वित होना वर्तमान स्थिति

वैदरिल रिपोर्ट में लोगों में बहुत रुचि दिखाई और सरकार द्वारा भी यह सामाजिक सुरक्षा के अधिष्ठा के उद्देश्य का आधार मान ली गई। पहलुबुद्ध के परराष्ट्र कुछ ही वर्षों में बहुत से अधिनियमों द्वारा, जिनमें कि ५ जलाई सन् १९४८ में कार्यरूप दिया गया सामाजिक सुरक्षा की एक नवीन व्यापक प्रणाली का उद्घाटन हुआ। बाद के अधिनियमों द्वारा हममें बहुत से सम्पन्न किये गये हैं। वर्तमानकाल में पारिवारिक भत्ता, राष्ट्रीय बीमा, प्रोग्रेसिव-सवि बीमा, राष्ट्रीय स्वास्थ्य एवं राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा तथा युद्ध वेतन आदि मिलकर इससेबन्ध में एक ऐसी सामाजिक सुरक्षा प्रणाली का निर्माण करते हैं, जिसमें कि किसी व्यक्ति का जीवन स्तर एक न्यूनतम स्तर से नीचे किसी भी दशा में नहीं गिर सकता।<sup>1</sup>

पारिवारिक भत्ते (Family Allowances)—प्रथम बार को लीजकर निर्धारित सीमा से कम आय वाले प्रत्येक नातक को यह भत्ता सरकार द्वारा दिया जाता है। यह सीमा स्कूल जाने की आयु तक होती है, जो साधारणतः १५ वर्ष होती है और यदि बच्चा स्कूल में हो अथवा सिखार्थी हो तो यह सीमा १९ वर्ष तक की भी हो सकती है। अगर बच्चा अथवा हो तो यह सीमा १६ वर्ष है। पारिवारिक भत्ता योजना प्रथम बार ६ अगस्त सन् १९४६ में सन् १९४४ के पारिवारिक भत्ता अधिनियम के अन्तर्गत लागू हो गई। भत्ता की दर ५ सि० प्रति सप्ताह थी परन्तु उसे १९५२ के पारिवारिक भत्ता एवं राष्ट्रीय बीमा अधिनियम (Family Allowances and National Insurance Act) के अन्तर्गत बढ़ाकर ८ सि० प्रति सप्ताह कर दिया गया। फिर सन् १९५६ में एक ऐसे ही अधिनियम द्वारा इस भत्ते की दर तीसरे तथा उसके बाद के बच्चों में वृद्धि १० सि० प्रति सप्ताह कर दी गई है जो अब भी लागू है।

राष्ट्रीय बीमा (National Insurance)—सन् १९४६ के राष्ट्रीय बीमा अधिनियम की १ जुलाई सन् १९४८ को पूर्णरूप से कार्यान्वित किया गया। उस



से अब तक इसमें अनेक बार १९४६-६४ के राष्ट्रीय बीमा अधिनियमों द्वारा और १९५२ व १९५६ के परिवार भत्ता तथा राष्ट्रीय बीमा अधिनियमों द्वारा संशोधन किये जा चुके हैं। अधिनियम काम पर लगे हुए ऐसे सभी वयस्क व्यक्तियों पर लागू होता है, जो ६ पौण्ड प्रति सप्ताह पाते हैं बशर्ते कि वे संविदा पर कार्य न करते हों। बृद्ध व्यक्तियों, बच्चों, विवाहित स्त्रियों एवं अल्प आय वाले व्यक्तियों के अतिरिक्त सबको साप्ताहिक निर्धारित अंशदान देना पड़ता है। अंशदानों को तीन वर्गों में बाँटा गया है—(१) रोजगार पर लगे व्यक्ति, (२) स्वयं रोजगार करने वाले व्यक्ति, (३) ऐसे व्यक्ति जो रोजगार पर न लगे हों। अप्रैल १९६६ में अंशदान की मुख्य साप्ताहिक दर अद्यतनित तालिका में दी गई है।

जहाँ तक लाभों का प्रश्न है, इस योजना में बीमारी, बेरोजगारी, मातृत्व-कालीन और अश्वय-लाभ, अभिरक्षण भत्ता, अवकाश प्राप्ति की पेंशन और मृत्यु अनुदान की व्यवस्था है। प्रथम वर्ग के व्यक्तियों को सब लाभ मिलते हैं, द्वितीय वर्ग के व्यक्तियों को बेरोजगारी लाभ एवं औद्योगिक क्षति लाभ के अतिरिक्त सब लाभ उपलब्ध हैं और तृतीय वर्ग के व्यक्तियों के लिए बीमारी, बेरोजगारी, औद्योगिक क्षति और मातृत्व-कालीन लाभ के अतिरिक्त तमस्त लाभ उपलब्ध है। इनके पाने की शर्त यह है कि एक विशेष काल के लिए कम से कम कुछ अंशदान दिये जायें, परन्तु अंशदान देने की यह शर्त अभिरक्षकों के भत्ते और औद्योगिक क्षति के लिये लागू नहीं होती। लाभों की दरों में समय-समय पर वृद्धि की गई है।

बीमारी तथा अन्य संकट काल से सम्बन्धित अन्य अधिकांश लाभों की मूलभूत प्रामाणिक साप्ताहिक दर अब ४ पौण्ड है, यद्यपि कुछ मामलों में बढ़ी हुई दरें भी प्रदा की गई हैं। बेरोजगारी-लाभ प्रारम्भ में तो २० सप्ताह के लिये दिए जाते हैं परन्तु बाद में ये अधिक से अधिक १६ माह के लिये दिये जा सकते हैं। मातृत्वकालीन अनुदान एक प्रसव के लिए २२ पौण्ड दिया जाता है। जुड़वा बच्चों के जन्म पर यदि बच्चा जन्म के १२ घण्टे बाद तक जीवित रहता है तो २२ पौण्ड प्रति बच्चे पर अतिरिक्त सहायता मिलती है। इसके अतिरिक्त, विधवा लाभ तथा विधवा भत्ताओं के भत्ते हैं जिसमें निम्नलिखित सम्मिलित है : विधवा भत्ता प्रथम १३ सप्ताहों के लिये ५ पौण्ड १२ शि० ६ पै० प्रति सप्ताह की दर से, प्रथम बच्चे के लिये २ पौण्ड, दूसरे बच्चे के लिये १ पौण्ड १२ शि० और आगे प्रत्येक बच्चे के लिये १ पौण्ड १० शि०। २ पौण्ड प्रति सप्ताह की अभिरक्षण सहायता उस व्यक्ति को दी जाती है जिसके परिवार में एक ऐसा बच्चा हो जिसके बीमा-कृत माता-पिता मर गये हों। अवकाश प्राप्ति पेंशन ६५ वर्ष से ऊपर आयु वाले पुरुषों और ६० वर्ष से ऊपर आयु वाली स्त्रियों को उस दशा में दी जाती थी जब कि वे नियमित कार्य से अवकाश ग्रहण करते थे और छेप दशाओं में यह आयु पुरुषों के लिए ७० वर्ष और स्त्रियों के लिये ६५ वर्ष थी। इनके लिये प्रामाणिक

## साप्ताहिक अन्नदान

	राष्ट्रीय बीमा की सम दर		ग्राह्यो अन्नदान		स्वास्थ्य सेवाएँ		योग	
	से	तक	से	तक	से	तक	से	तक
भाग १— रोजगार पर लगे हुए ऐसे व्यक्ति जो आ- रोही पेंशन योजना में भाग लेते हैं— नर्सकारियों द्वारा अन्नदान मात्रिकों द्वारा अन्नदान	नि०	पे०	नि०	पे०	नि०	पे०	नि०	पे०
	१०	११३	१	७	८	०	८३	१३
	१२	३३	१	७	८	७३	१३	०
योग	२३	३१	०	१४	४	३	४	२६
रोजगार पर लगे हुए व्यक्ति जो मविदा द्वारा कार्य करते हैं— नर्सकारियों द्वारा अन्नदान मात्रिकों द्वारा अन्नदान	नि०	पे०	नि०	पे०	नि०	पे०	नि०	पे०
	१३	४३				०	८३	१६
	१४	८३				७३	१५	४
योग	२८	१				३	४	२१
भाग २— स्वयं गजगार करने वाले व्यक्तियों का अन्नदान—	१५	१०				२	१०	१८
भाग ३— ऐसे व्यक्तियों का अन्नदान जो रोजगार पर नहीं लगे हैं—	१२	१				०	१०	१४

उपर लिखित अन्नदान की सभी दरें ऐसी हैं जो पुरुषों द्वारा दी जाती हैं। महिलाओं और १८ वर्ष से कम आयु के लड़के लड़कियों को कम दर में अन्नदान देना पड़ता है।

२. वर्ग एक में औद्योगिक सति बीमा के लिए अन्नदान भी आ जाती है। इनकी दर नर्सकारियों के लिए ६ पेंस और मात्रिकों के लिए १० पेंस है।

३. काम पर लगे हुए ऐसे व्यक्ति जो ६ पौंड प्रति सप्ताह से कम कमाते हैं तथा उनके मासिक वेतन राष्ट्रीय बीमा की समान दर और स्वास्थ्य सेवा अन्नदान अदा करते हैं।

दर १० शि० प्रति सप्ताह है। किसी व्यस्क व्यक्ति की मृत्यु पर अन्तिम संस्कार के लिये २५ पौंड और बच्चों एवं बूढ़ों की मृत्यु पर इससे कुछ कम मृत्यु-अनुदान दिया जाता है।

**औद्योगिक क्षति बीमा योजना (Industrial Injuries Insurance Scheme)**—इस योजना ने जुलाई सन् १९४८ में श्रमिकों की क्षतिपूर्ति योजना का स्थान लिया। इससे सम्बन्धित अधिनियम १९४६ से सन् १९६४ तक पारित राष्ट्रीय बीमा (औद्योगिक क्षति) अधिनियम (National Insurance Industrial Injuries Act) है। रोजगार के काल में हुई दुर्घटनाओं के कारण क्षति अथवा कुछ विशेष बीमारियों के लगने पर यह लाभ दिये जाते हैं। क्षति लाभ दर व्यस्क के लिए ६ पौंड १२ शि० प्रति सप्ताह है। यह लाभ अधिक से अधिक २६ सप्ताह तक दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक व्यस्क मायित के लिए २ पौंड १० शि०, प्रथम बालक के लिए १ पौंड २ शि० ६ पै० तथा शेष बालकों के लिए, पारिवारिक भत्तों के अतिरिक्त, १४ शि० ६ पै० प्रति बालक और दिया जाता है। असमर्थता लाभ की दर १०० प्रतिशत असमर्थता के लिए ६ पौंड १५ शि० से लेकर २० प्रतिशत असमर्थता के लिए १ पौंड ७ शि० प्रति सप्ताह तक है। २०% से कम असमर्थता के लिए ४५० पौंड तक की सहायता दी जाती है। असमर्थता की सीमा एक चिकित्सा बोर्ड निश्चित करता है। असमर्थता लाभ कुछ विशेष परिस्थितियों में कुछ अधिक भी दिया जाता है। यदि दुर्घटना अथवा बीमारी के फलस्वरूप किसी बीमार व्यक्ति की मृत्यु हो जाय तो मृत्यु लाभ आश्रितों को दिया जाता है और लाभ की राशि मृतक व्यक्ति और उसके मायितों के बीच जो सम्बन्ध रहा हो, उसके आधार पर निश्चित होती है। परन्तु विधवाओं और बालकों को सहायता उसी प्रकार मिलती रहती है।

**राष्ट्रीय सहायता (National Assistance)**—सन् १९४८ के राष्ट्रीय सहायता अधिनियम के अन्तर्गत राज्य द्वारा अभीष्ट व्यक्तियों के लिए वित्त सहायता प्रदान करने के लिए एक संगठित व्यवस्था है। यह सुविधा उन सेवाओं के स्थान पर है जो भूतकाल में राज्य और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा प्रदान की जाती थी। सहायता अथवा भत्ते उन व्यक्तियों की आवश्यकता की पूर्ति करने के लिये सरकार द्वारा दिये जाते हैं, जो कि अपने स्तर को कायम रखने में असमर्थ हैं एवं जो सामाजिक सुरक्षा सेवाओं के अन्तर्गत नहीं आते। इस सहायता का उद्देश्य यह भी है कि बीमा लाभ यदि अपर्याप्त हो तो उम्मीद कमी को पूरा करे। कुछ कल्याण सेवाओं की भी व्यवस्था है, जैसे बूढ़े और कमजोर व्यक्तियों के लिये गृह उपलब्ध करना, बेघर व्यक्तियों के लिये आश्रय और बच्चे, वहाँ के अनाथों के लिये विशेष कल्याण सेवाओं की व्यवस्था।

**युद्ध पेन्शन**—युद्ध में या अन्य सैनिक सेवा से सम्बन्धित कार्यों में अशक्त हुए व्यक्तियों के लिए अथवा उनके आश्रितों के लिए शाही अधिपत्रों (Royal

Warrents) आदि के अन्तर्गत पेन्शन तथा भत्ते दिये जाने की व्यवस्था है। सत-प्रतिशत असमर्थ व्यक्तियों के लिए चालू मूल पेन्शन ६ पौ० १५ शि० प्रति सप्ताह है परन्तु असमर्थता की मात्रा तथा श्रेणी के अनुसार पेन्शन की मात्रा भी भिन्न-भिन्न है। अनुपूरक भत्तो की भी व्यापक व्यवस्था है। युद्ध के कारण हुई विधवाएँ एवं घनायों के लिए भी पेन्शन दिये जाने की व्यवस्था है।

**राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा (National Health Service)**—इसके अन्तर्गत ब्रिटेन के सभी नागरिकों के लिए चिकित्सा व्यवस्था की जाती है, चाहे वह राष्ट्रीय बीमा के लिए अक्षदान देते हों अथवा न देते हों। यह व्यवस्था हस्पताल और अन्य रूपों में भी होती है। लागत का अधिकतर भार सरकारी कोष पर ही पड़ता है। लागत तो केवल थोड़ी सी सेवामो के लिये ली जाती है, जैसे—१ शि० प्रति मुक्ता बनाने के हेतु, १ पौंड तक दन्त चिकित्सा के हेतु और दंत बनाने का आधा खर्च और चर्दमी की कीमतों का कुछ भाग ही वसूल किया जाता है। इस लागत से कुछ विशेष परिस्थितियों में छूट भी मिल जाती है। इस विषय से सम्बन्धित जो अधिनियम हैं, वह सन् १९४६, १९४६, १९५१ व १९५२ 'राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा अधिनियम' (National Health Service Act) है।


प्रथम तीन व्यवस्थाओं के प्रशासन के लिए एक पेन्शन और राष्ट्रीय बीमा मन्त्रालय (Ministry of Pensions and National Insurance) स्थापित किया गया है, जिसका मुख्य कार्यालय लन्दन में है। इसमें ५०० कर्मचारी कार्य करते हैं। एक केन्द्रीय रिकार्ड कार्यालय भी, जो इंग्लैण्ड के प्रत्येक नागरिक की रिकार्ड फाइल रखता है, न्यूकैसल में है। इसमें लगभग ७,००० कर्मचारी हैं। क्षेत्रीय कार्यालयों एवं स्थानीय कार्यालयों का भी निर्माण हुआ है। राष्ट्रीय बीमा योजना के प्रशासन के लिये कुल कर्मचारियों की संख्या ३५,००० और ४०,००० के बीच में है। ये कर्मचारी बहुत कार्य-दक्ष भी हैं। राष्ट्रीय सहायता का प्रशासन राष्ट्रीय सहायता बोर्ड द्वारा होता है और राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा का प्रशासन स्वास्थ्य मंत्री द्वारा होता है। युद्ध-पेन्शनों देने का उत्तरदायित्व पेन्शन तथा राष्ट्रीय बीमा मन्त्रालय का है।

### सामाजिक कल्याण की अन्य व्यवस्थाएँ

इस प्रकार स्पष्ट है कि ब्रिटेन में सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक योजना विद्यमान है। जो समाज सेवाएँ अब प्रदान की जा रही हैं, उनको भी हमें उन कई प्रकार की सेवाओं की पृष्ठभूमि की दृष्टि में रखते हुये देखना चाहिये जो सेवाएँ सबके लिए एक समान उपलब्ध हैं। ऐसी सेवाएँ निम्नलिखित हैं—शिक्षा, स्कूल में नि शुल्क भोजन, स्थानीय प्राधिकारियों की आवास योजनाएँ, असमर्थ व्यक्तियों एवं अनाथों की देखभाल, माताओं एवं शिशुओं के लिये नि शुल्क दूध, प्रसूतिका एवं बाल कल्याण केन्द्र, आदि। सन् १९४८ के बालक अधिनियम के अनुसार स्थानीय प्राधिकारियों का कर्तव्य है कि वह ऐसे सब बालकों की देखभाल

करे जिनकी आय १७ वर्ष से कम हो और जिनके माता-पिता व अभिरक्षक भी न हों या जो परिणामतः हो या जिनके माता-पिता उनकी व्यवस्था करने में असमर्थ हो। इसके अतिरिक्त, बहुत से ऐच्छिक समूह भी जनता के हेतु कल्याण-कार्य कर रहे हैं। सामाजिक सेवा योजनाओं में उनका महत्वपूर्ण योग रहा है। ब्रिटेन में ऐच्छिक दान समितियों एवं संस्थाओं की संख्या हजारों में है और उनमें बहुत सी संस्थाओं ने आपस में मिल-जुल कर और उसी कार्य में रत स्थानीय प्राधिकारियों से मिलकर अपने कार्य को संचालित किया है। इस प्रकार की समितियों के नाम ये हैं—राष्ट्रीय सामाजिक सेवा कौंसिल (National Council of Social Service), परिवार कल्याण परिषद् (Family Welfare Association), राष्ट्रीय वृद्ध कल्याण समिति, राष्ट्रीय युवक ऐच्छिक संघ का स्थायी सम्मेलन (Standing Conference of National Voluntary Youth Organization), शिशु-गृहों की राष्ट्रीय संचालित कौंसिल (National Council of Association of Children's Home), राष्ट्रीय मातृत्व-कालोन एव शिशु कल्याण कौंसिल, अपंगों की देखभाल के लिये केन्द्रीय कौंसिल और मातृत्व-कालोन, शिशु और असमर्थ व्यक्तियों के कल्याण के लिये अन्य संस्थाएँ। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश रेडक्रॉस सोसायटी भी असमर्थ, दुर्बल एवं बीमार व्यक्तियों के लिये प्रमुख कार्य कर रही है। महायुद्ध के बाद एक नई ऐच्छिक सेवा विवाह पथ-प्रदर्शक कौंसिल (Marriage Guidance Council) के नाम से विवाह एवं पारिवारिक जीवन की शिक्षा का प्रचार करने के लिये बनी है। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन में बहुत से समाज सेवक संघ भी हैं जो कि ब्रिटिश समाज सेवक संघ (British Federation of Social Workers) से सम्बन्धित हैं।

उपरोक्त बातों से यह सिद्ध होता है कि इस के अतिरिक्त चापद ब्रिटेन ही ऐसा देश है जहाँ कि राज्य ने जनता को सामाजिक सुरक्षा देने का पूर्ण दायित्व लिया है और जहाँ राज्य द्वारा अधिकतम सीमा तक सामाजिक सेवाएँ उपलब्ध की जाती हैं।

सोवियत रूस में सामाजिक बीमा प्रणाली   
(Social Insurance System in Soviet Russia)

यहाँ सोवियत रूस की सामाजिक प्रणाली का विवरण देना भी रुचिकर होगा। सत्ताहस्त होने के कुछ दिन पश्चात् १४ नवम्बर सन् १९१७ को सोवियत सरकार ने सामाजिक बीमा के लिये प्रथम बार आदेश निकाला। इसका उद्देश्य यह था कि 'जार' के समय में जो अपर्याप्त सामाजिक बीमा प्रणाली थी, उसमें यथा-सम्भव उन्नति की जाय। उसमें निम्नलिखित बातों की व्यवस्था थी—(१) नगरों के श्रमिकों एवं कर्मचारियों के लिये बीमा योजना का विस्तार करना, (२) बेरोजगारी अथवा और किसी कारणवश अर्जन शक्ति की हानि को पूरा करना, (३) उद्योग द्वारा ही बीमा अक्षदान का भूगतान, (४) असमर्थता में पूर्ण

मजदूरी देने की व्यवस्था, (५) बीमाकृत व्यक्तियों द्वारा ही बीमा व्यवस्था का स्वयं प्रशासन करना।

सोवियत शासन के आरम्भ की कठिनाइयों के कारण सामाजिक बीमा योजना के मूल सिद्धान्त केवल सन् १९२२ में ही नई आर्थिक नीति (New Economic Policy) के अन्तर्गत कार्यान्वित किये जा सके। एक धर्मिक सहिष्णुता भी घोषित की गयी, जिसके अन्तर्गत निम्न सुविधाओं को प्रदान करने की व्यवस्था थी—चिकित्सा सम्बन्धी सहायता, अस्थायी असमर्थता के लिये लाभ, कुछ अतिरिक्त लाभों का दिया जाना जैसे बच्चों के लिये भोजन, निराश्रितों की सहायता, मृत्यु संस्कार भत्ता और असमर्थता, बूढ़ावस्था एवं जीविता कमाने वाले की मृत्यु होने पर पेन्शन। रूस में एक ऐसा नियम भी बना दिया गया है जो दूसरे देशों की सामाजिक बीमा योजनाओं में नहीं पाया जाता। इस नियम के अनुसार बीमा प्रीमियम केवल कार्य पर लगाने वालों के द्वारा ही देने की व्यवस्था है। यह प्रीमियम उद्योग के मजदूरी बिल की एक निश्चित प्रतिशत के बराबर राशि के रूप में काटकर एक सामाजिक बीमा निधि में जमा कर दिया जाता है। इससे बीमाकृत कर्मचारियों और श्रमिकों की मजदूरी में कोई कमी नहीं होती। इसकी प्रतिशत दर ४.४ और ६.० के मध्य रहती है, जो उत्पादन की परिस्थितियों पर निर्भर करती है। श्रमिकों को कोई अवदान नहीं देना होता है। चिकित्सा सम्बन्धी सहायता, जो कि जिन्स में दी जाती है, सामाजिक बीमा योजना के अन्तर्गत नहीं आती, परन्तु वह सामाजिक सेवाओं एवं अन्य सुविधाओं से सम्बन्धित है। रूस में सामाजिक बीमा प्रणाली केवल नौकरी-पेशा श्रमिकों के लिये ही है और इस प्रकार कृषि श्रमिकों को छोड़ दिया गया है। इनकी रक्षा कृषक सामूहिक संगठनों द्वारा की जाती है।

रूस में सामाजिक बीमा के मुख्य सिद्धान्त निम्नलिखित हैं— (१) सन् १९३३ से इसका प्रशासन धर्मिक सभा द्वारा होता है और इसका संगठन, निधि और कार्य सब धर्मिक सभों के हाथ में है। (२) केवल रोजगार पर लगे हुए व्यक्तियों का ही सामाजिक बीमा किया जाता है। (३) सामाजिक बीमा वह बीमा है जिसमें बीमा बिड (प्रीमियम) बीमाकृत व्यक्तियों द्वारा नहीं, बल्कि कार्य पर लगाने वालों के द्वारा दिया जाता है। यह प्रीमियम उद्योग के मजदूरी बिल के एक प्रतिशत मान के रूप में इकमुश्त दिया जाता है। यहाँ तक कि यदि कार्य पर लगाने वालों के द्वारा प्रीमियम किसी कारणवश न दिया जा सका हो तो भी व्यक्तिगत रूप से धर्मिक वा बीमा बना रहता है। (४) बीमा लाभ का पूरा लाभ उठाने के लिये धर्मिक सभ की सदस्यता एक शर्त है और जो धर्मिक सभ के सदस्य नहीं होते उनकी आधा ही लाभ मिलता है। (५) सामाजिक बीमा श्रमिकों को स्थायी बनाने और उत्पादन में वृद्धि करने की सरकारी आयोजना से सम्बन्धित है। अधिकतम भुगतान उनको मिलना है, जिन्होंने एक ही उद्योग में अधिक से अधिक

समय तक कार्य किया हो। रोजगार से बर्खास्त किये गये व्यक्तियों को कम सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध है। (६) सन् १९३० में जब प्रथम पंचवर्षीय आयोजना के अन्तर्गत श्रम शक्ति को भाँग के बढ़ने पर बेरोजगारी समाप्त हो गई तो बेरोजगारी बीमा को भी समाप्त कर दिया गया।

अब रूस में सामाजिक बीमा की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

(क) अस्थायी रूप से अशक्त श्रमिकों की सहायता, (ख) स्थायी असमर्थता और वृद्धावस्था में पेन्शन की व्यवस्था।

अस्थायी रूप से अशक्त श्रमिकों को बिना किसी शर्त के सहायता मिलती है और यदि यह अशक्तता रोजगार से सम्बन्धित बीमारी अथवा क्षति के कारण हुई हो तो औसत वेतन के १००% तक सहायता मिलती है। अन्य धराओं में सहायता सेवा-अवधि के आधार पर मिलती है, जैसे ६ वर्ष अथवा अधिक समय कार्य करने के पश्चात् औसत वेतन का १००% भाग, ३ से ६ वर्ष कार्य करने पर ८०%, २ से ३ वर्ष कार्य करने पर ६०% और २ वर्ष से कम समय कार्य करने पर ५०% भाग मिलता है। जो श्रमिक सच के सदस्य नहीं हैं, उनको आधा भाग उपलब्ध होता है। ऐसे श्रमिक, जो या तो कार्य से बर्खास्त कर दिये गये हैं अथवा जिन्होंने अपनी रुचि से कार्य छोड़ दिया है, अस्थायी असमर्थता लाभ के अधिकारी तभी हो सकते हैं जबकि नये रोजगार में वह कम से कम ६ मास तक कार्य कर चुके हों।

रूस में ऐसे प्रत्येक व्यक्ति को, जिसकी आयु ६० वर्ष हो गयी हो, और प्रत्येक ऐसी महिला को, जिसकी आयु ५५ वर्ष की हो गई हो, पेन्शन पाने का अधिकार है। स्थायी असमर्थता में पेन्शन केवल तभी प्रदान की जाती है, जब यह असमर्थता रोजगार से ही सम्बन्धित बीमारी अथवा क्षति द्वारा हुई हो और अन्य परिस्थितियों में यह पेन्शन आयु एवं सेवा अवधि पर निर्भर होती है। पेन्शन की राशि इस बात पर निर्भर करती है कि श्रमिक को क्षति के समय कितना वेतन मिलता था। इस राशि की प्रतिशत मात्रा असमर्थता की सीमा के अनुसार निर्धारित होती है। अधिकतम पेन्शन की राशि अन्तिम मजदूरी का ६६ प्रतिशत होती है।

रूस में सामाजिक बीमा प्रणाली के साथ-साथ अन्य सामाजिक सेवाओं की भी व्यवस्था है। इस व्यवस्था में वे सब प्रयत्न आ जाते हैं, जो जनताधारण की बीमारी के दिनों में जीवन की सुविधाएँ उपलब्ध करने के सिधे किये जाते हैं। यह निम्नलिखित है—

(१) 'जनता स्वास्थ्य व्यवस्था' के अन्तर्गत, कार्य करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए चिकित्सालयों में निःशुल्क निविस्था। (२) एक ही उद्योग में कम से कम ११ माह तक निरन्तर कार्य करने के पश्चात् सवेतन २ सप्ताह का अवकाश। (३) विधाम-गृहों और सेनीटोरियम की व्यवस्था। यह आंशिक रूप से श्रमिक संघों द्वारा और आंशिक रूप से अपने श्रमिकों के लिए औद्योगिक संस्थाओं द्वारा

चलाए जाते हैं। इनके प्रयोग के लिए सेवा अवधि की शर्त भी है और इसके लिये मजदूरी के अनुसार सम्भार भी लगाया जाता है। (४) नगरी और उपनगरी में विश्राम और सांस्कृतिक कार्यों के लिये पार्कों की व्यवस्था, जिनमें रविवार अवकाश सार्वजनिक छुट्टियों में लोप लाया करते हैं। (५) प्रारम्भिक शिक्षा के लिए निःशुल्क सुविधाओं की उपलब्धि। (६) गर्भवती माताओं को और प्रसवकाल के तुरन्त बाद ही महिला अधिकारों को मातृत्व-कालीन लाभ देने की व्यवस्था है, जिसको देना राज्य अपना कानूनी कर्तव्य समझता है।

माताओं का कल्याण एवं उनकी रक्षा राज्य का सर्वप्रथम कार्य माना जाता है। कुछ श्रमिक अधिनियम गर्भवती माताओं के लिए बनाए गए हैं। उनके अनुसार गर्भवती माताओं को काम पर लगे रहने का आश्वासन होता है। किसी महिला को गर्भवती होने के कारण कार्य न देने पर ६ मास का कारावास अथवा ₹,००० दण्ड का दण्ड दिया जा सकता है। ऐसे ही अवकाश को दोहराने पर दो वर्ष के कारावास का दण्ड मिलता है। गर्भवती माता को अपनी उसी मजदूरी मिलान का भी आश्वासन होता है जो उसको गर्भवती होने से पूर्व मिलती थी और इस कारण मजदूरी में कटौती करने पर वही दण्ड दिया जाता है जो नौकरी में न देने पर दिया जाता है। गर्भावस्था में उसको, वेतन में कटौती किये बिना, रुका कार्य करने को दिया जाता है और गर्भ के चार मास पूरे होने के पश्चात् गर्भवती स्त्री को समयोपरि (Overtime) कार्य करना वर्जित है। गर्भवती स्त्री को प्रसव के पूर्व ५६ दिन की छुट्टी एवं राज्य से अनुदान प्राप्त करने का अधिकार है। पहले कानून के अनुसार यह अनुपस्थिति अवकाश प्रसव के बाद २८ दिन तक चलता था। परन्तु जुलाई सन् १९४४ में यह अवधि बढ़ाकर ४२ दिन तक कर दी गई और अब यह ५६ दिन है। यह अवकाश पूरे वेतन सहित मिलता है। असाधारण प्रसव पर इस छुट्टी की अवधि बढ़ सकती है। मुदकाल में गर्भवती माताओं के लिये राशन की पूर्ण सुविधाएँ उपलब्ध थीं। ट्रामो, बसों और रेलों में उनके लिये विशेष स्थानों की व्यवस्था होती है और यात्रा के समय उनको ताइन में लगेकर प्रतीक्षा किए बिना ही स्थान दिया जाता है। सबसे देश में स्त्रियों व बच्चों को चिकित्सा का ध्यान रखने वाले हफ्तों के केन्द्र हैं। फैक्ट्रियों में बच्चों को दूध पिलाने वाले माताओं के लिए मूचक कक्षों की, और विशेष "स्त्री स्वास्थ्य विज्ञान" कक्षों की व्यवस्था है। प्रसव काल के पश्चात् छुट्टी समाप्त होने पर स्त्रियों को विशेष कार्य सुविधाएँ दी जाती हैं। कार्य-काल में बच्चों को दूध पिलाने के लिए उन्हें अतिरिक्त अवकाश दिया जाता है। यदि दो वर्ष से कम आयु का बालक बीमार पड़े तो उसकी माता को विशेष छुट्टी प्रदान की जाती है। माता को अपने प्रथम बालक के लिए वस्त्रादि बनाने के लिये नकद भत्ता भी दिया जाता है। देश में प्रभूति एहो में २,१५,००० बालकों की व्यवस्था है।

रूस में अधिवाहित माताओं की भर्ताई एवं उनके बच्चों की रक्षा के लिए



एक विशेष व्यवस्था है। अपने बच्चे का पालन-पोषण करने के लिए उन्हें राज्य द्वारा विशेष भत्ता मिलता है और माताओं और बच्चों की रक्षा करने की उपरोक्त सभी सुविधायें अविवाहित माताओं को भी उपलब्ध होती हैं। सोवियत परिस्थितियों के अन्तर्गत एक अविवाहित माता देश के सब अधिकारों से परिपूर्ण नागरिक है, और सोवियत कानून उसका अपमान करने वाले और उसके मातृत्व का अपमान करने वाले को दण्ड देता है। इस में अधिक बालको वाली माताओं को पारितोषिक दिये जाते हैं।

### संयुक्त राष्ट्र अमरीका में सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था

अमरीका में प्रारम्भ में सामाजिक सुरक्षा इस रूप में दी जाती थी कि जो भी व्यक्ति कृषि-कार्य करना चाहता था उसे सरकार द्वारा १६० एकड़ भूमि तक निःशुल्क मिल जाती थी।\* अमेरिका प्राकृतिक साधनों में बहुत धनवान है। देश की अर्थव्यवस्था सदा विकसित ही होती रहती है। वहाँ पूर्ण रोजगार भी है और मजदूरी दर भी ऊँची है। अमरीका एक धनवान देश है। प्रत्येक अमेरिकन कुछ बचत करता है, अपना जीवन सीमा करता है और उसके पास मकान, मोटर और अन्य व्यक्तिगत सम्पत्ति होती है। उसका न केवल जीवन-स्तर ऊँचा है बल्कि धनवान होने के कारण उसे स्वतः ही सुरक्षा मिल जाती है। परन्तु फिर भी एक ऐसे देश में जहाँ औद्योगीकरण की सीमा बहुत अधिक है, व्यक्तिगत प्रयत्नों में सभी सामाजिक समूहों में पूर्ण रूप से सुरक्षा नहीं मिल पाती। इसलिये सरकार ने सभी सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था के लिए कुछ पग उठाये हैं जो सभी के लिये एक समान हैं। परन्तु यह सुरक्षा केवल एक आधारशिला का ही कार्य करती है और अपने प्रयत्नों तथा अपने मालिकों की सहायता से प्रत्येक व्यक्ति उस आधारशिला पर अपनी सुरक्षा की विस्तृत रूप से व्यवस्था करता है।

अमरीका में सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था के अन्तर्गत सभी नागरिक भा जाते हैं। राष्ट्रीय स्तर पर तो इस व्यवस्था में जो कार्य-क्रम हैं वह वृद्धावस्था, उत्तर-जीवी और असमर्थता बीमे से सम्बन्धित हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक राज्य (State) द्वारा श्रमिक क्षतिपूर्ति तथा बेरोजगारी बीमे की व्यवस्था की जाती है। सामाजिक बीमे के कार्य-क्रम के पूरक के रूप में संघीय सरकार द्वारा राज्यों को इस हेतु अनुदान दिया जाता है कि वे अभीष्ट व्यक्तियों के लिए चिकित्सा सुविधायें, वित्तीय सहायता तथा अन्य सेवाएँ प्रदान कर सकें। इसके अतिरिक्त कुछ अन्य सेवाएँ भी हैं, जैसे—व्यावसायिक पुनर्वास सेवा, संयुक्त राष्ट्र सार्वजनिक स्वास्थ्य सेवा तथा माताओं और बच्चों के लिए कल्याण-कार्य आदि, जिनके लिये भी संघीय सरकार द्वारा अनुदान प्रदान किये जाते हैं। यह सब अनुदान १९३५ के सामाजिक-सुरक्षा अधिनियम के अन्तर्गत दिये जाते हैं। सामाजिक बीमा तथा सार्वजनिक-कल्याण कार्यक्रमों के पूरक के रूप में अनेक गैर-सरकारी संस्थाओं के द्वारा भी

कार्यक्रम किये जाते हैं। यह कार्य आर्थिक सुरक्षा के हेतु किए जाते हैं। यह गैर सरकारी कार्य मालिकों और श्रमिकों द्वारा आयोजित किये जाते हैं या मालिकों और श्रमिक मधों के मध्य सामूहिक सौदाकारी समझौते के अन्तर्गत होते हैं। ऐसे निजी रूप से कार्यक्रम, निजी पेन्शन योजनाएँ, हस्पतालों, शल्य-चिकित्सा की सुविधाएँ, बीमारी छुट्टी, बेरोजगारी पूरक लाभ आदि हैं। इनके अतिरिक्त निजी निधियों द्वारा स्थापित अनेक ऐच्छिक सामाजिक अभिकरण भी अनेक प्रकार की सेवाएँ नगरीय क्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों और परिवारों को प्रदान करते हैं। यह सेवाएँ कई प्रकार की हैं, जैसे—सन्तान की देखभाल, पारिवारिक जीवन, विवाह, पारिवारिक प्रबन्ध तथा अन्य समस्याओं पर पारिवारिक परामर्श तथा मानसिक रूप से खिन्न व्यक्तियों के लिए मानसिक स्वास्थ्य वृत्तिक या अन्य कही पर व्यक्तिगत रूप से चिकित्सा की सुविधाएँ आदि।

वृद्धावस्था, उत्तरजीवी तथा असमर्थता बीमा योजना का जो मूल कार्यक्रम है और जिसे साधारणतया सामाजिक सुरक्षा का नाम दिया जाता है तथा जिसका एक कार्यक्रम मानकर प्रशासन किया जाता है उसका उद्देश्य यह है कि उसके अन्तर्गत ऐसे सभी व्यक्ति आ जायें जो लाभकर रोजगार पर लग हुए हैं, चाह उनकी आय का स्तर कितना ही हो और उनका रोजगार किसी भी प्रकार का हो। यह लाभ प्रत्येक व्यक्ति को उसका अधिकार मानकर दिये जाते हैं और उसकी आवश्यकता, सम्पत्ति या अर्जित आय का ध्यान नहीं किया जाता। इस कार्यक्रम की वित्तीय-व्यवस्था श्रमिकों, मालिकों तथा स्वयं रोजगार पर लग व्यक्तियों (जिनका कोई मालिक नहीं है) के अक्षदान द्वारा की जाती है। यह व्यवस्था सामाजिक-सुरक्षा करा तथा न्यासी निधियों के ब्याज (जिन निधियों में अक्षदान जमा कर दिया जाता है) द्वारा आत्म निर्भर व्यवस्था है। इन निधियों का सर्वेक्षण समय-समय पर एक परामर्श परिषद् द्वारा किया जाता है जिनमें श्रमिकों, मालिकों तथा साधारण जनता के प्रतिनिधि होते हैं। सहायता उस समय दी जाती है जब वृद्धावस्था, असमर्थता या जीविकोपार्जन की मृत्यु पर आय बन्द हो जाती है। इस प्रकार जीविकोपार्जन की आय बन्द होने पर परिवारों को कुछ सहायता के सहारे का आश्वासन रहता है। लाभ औसत आय के अनुसार प्रदान किये जाते हैं तथा उनका सम्बन्ध अक्षदान देने की अवधि से नहीं होता। इस प्रकार वह लाभ पाने वाले के जीवन-स्तर तथा उसकी आर्थिक अवस्था से सम्बन्धित होते हैं।

वृद्धावस्था अवकाश लाभ (Old Age Retirement Benefits)—वर्तमान विधान के अनुसार वृद्धावस्था अवकाश लाभ श्रमिकों को ६५ वर्ष की आयु पर अवकाश ग्रहण करने पर प्रदान किये जाते हैं और यदि ६५ वर्ष की आयु पर अवकाश ग्रहण कर लिया जाता है तो लाभ कम दर पर दिया जाता है। कुछ आश्रितों को भी ये लाभ दिये जाते हैं। उदाहरणतया, यदि पति या पत्नी की आय

६२ वर्ष या उससे अधिक हो या १८ वर्ष से कम की आयु के बच्चे हों, या १८ वर्ष की आयु से पूर्व कोई असमर्थता हो गई हो, या पत्नी, चाहे उसकी आयु कितनी भी हो, किसी बच्चे की देख-रेख करने के लिये कार्य करती हो।

**उत्तरजीवी लाभ (Survival Benefits)**—यह लाभ एक बीमाकृत श्रमिक की मृत्यु पर उसकी विधवा या ६२ वर्ष से ऊपर के आश्रित विधुर को, १८ वर्ष से कम आयु के बच्चों को, १८ वर्ष से पूर्व असमर्थ हो गये व्यक्ति को, ऐसी माँ को जिसकी देख-रेख में कोई बच्चा हो तथा आश्रित माता-पिता को मासिक रूप से दिये जाते हैं। मृत्यु पर इक-मुक्त राशि का भी भुगतान किया जाता है।

**असमर्थता लाभ (Disability Benefits)**—यह लाभ भी मासिक रूप से उन श्रमिकों को दिये जाते हैं जो पूर्णतया स्थायी रूप से असमर्थ हो गये हो और उन आश्रितों को यह लाभ दिये जाते हैं जिनका उत्प्रेष वृद्धान्धता लाभ के अन्तर्गत दिया गया है। असमर्थ श्रमिकों के पुनर्वास के हेतु भी सघीय सरकार के व्यावसायिक पुनर्वास सेवा के अन्तर्गत, १९३५ के सामाजिक-सुरक्षा अधिनियम के अनुसार, प्रयत्न किये जाते हैं।

इनके अतिरिक्त सार्वजनिक अधकाश काल कार्यक्रम भी है। यह उन कर्मचारियों की सुरक्षा के लिये है जो सघीय, राज्य या स्थानीय सरकारों द्वारा कार्य पर लगाये जाते हैं या जो रेल या सड़क यातायात में कार्य करते हैं। सघीय सरकार पुराने वृद्ध सैनिकों के लिये भी पेन्शन या क्षतिपूर्ति प्रदान करती है यदि वे असमर्थ हो गये हों या जो अधिक आयु के कारण असमर्थ हो गये हों। यह लाभ मृत सैनिकों के आश्रितों के लिये भी प्रदान किये जाते हैं। प्रत्येक राज्य द्वारा भी सार्वजनिक कार्यक्रमों के अन्तर्गत आय सुरक्षा तथा अन्य सदकों के लिये बीमा किया जाता है।

**श्रमिक क्षतिपूर्ति या औद्योगिक दुर्घटना बीमा (Workmen's Compensation or Industrial Accident Insurance)**—सामाजिक बीमे के रूप में सर्वप्रथम श्रमिक क्षतिपूर्ति संयुक्त राष्ट्र में व्यापक रूप से लागू की गयी। इसके अन्तर्गत उन श्रमिकों को सुरक्षा दी जाती है जिनको कार्य करते समय क्षति पहुँचती है और पूर्ण क्षति पर परिवारों को सहायता दी जाती है। इसके लिये जो प्रथम विधान बना वह १९०८ का कर्मचारी क्षति अधिनियम था जिसके अन्तर्गत सिविल कर्मचारी आते थे। अब प्रत्येक राज्य द्वारा श्रमिक क्षतिपूर्ति दी जाती है और ऐसे श्रमिकों को, जो सघीय सरकार द्वारा कार्य पर लगाये जाते हैं, क्षतिपूर्ति संघीय विधान के अन्तर्गत दी जाती है। क्षतिपूर्ति विधान प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न है। परन्तु सत्रका लक्ष्य असमर्थ श्रमिकों को तत्काल चिकित्सा सहायता तथा साप्ताहिक नकदी लाभ देना है। यह लाभ श्रमिकों की लगभग दो-तिहाई मजदूरी के बराबर होता है परन्तु अधिकतम डालर सीमाये निर्धारित कर दी गई है। धातक क्षति होने पर अन्तिम संस्कार के लिये व्यय तथा उत्तर-जीवियों को नकदी लाभ दिया

है। क्षतिपूर्ति की लागत मालिकों द्वारा वहन की जाती है जो इसको उत्पादन लागत का एक भाग मान लेते हैं।

**बेरोजगारी बीमा (Unemployment Compensation)**—आर्थिक परिवर्तनों तथा सामयिक कारणों से जो बेरोजगार के स्तर में उतार-चढ़ाव की समस्या उत्पन्न हो जाती है उसके लिये प्रत्येक राज्य में एक सघीय राज्य बेरोजगारी बीमा योजना है जिसकी वित्त व्यवस्था मालिकों द्वारा की जाती है। कृषि तथा घरेलू श्रमिकों तथा सार्वजनिक कर्मचारियों को छोड़कर यह योजना सभी श्रमिकों पर लागू होती है। अधिकांश विधानों का लक्ष्य यह है कि बेरोजगारी के काल में पूर्ण साप्ताहिक मजदूरी का कुछ भाग जो साधारणतया ५० प्रतिशत होता है, क्षतिपूर्ति के रूप में मिल जाये किन्तु इसके लिये भी डालर सीमा निर्धारित कर दी गयी है। भुगतान की अवधि प्रत्येक राज्य में भिन्न है परन्तु अधिकतर राज्यों में २६ सप्ताह तक बेरोजगारी सहायता दी जाती है जो एक सप्ताह के प्रतीक्षा काल के उपरान्त आरम्भ होती है। हानि के वर्षों में आर्थिक मंदी के कारण भुगतान की अवधि बढ़ा दी गयी थी। सारे देश में रोजगार दफ्तरी की भी व्यवस्था है जो बेरोजगारों को उचित रोजगार मिलने में सहायता देते हैं।

**अस्थायी असमर्थता (Temporary Disability)**—अल्पकाल की बीमारी के कारण जो आय में हानि पहुँचती है उसको दूर करने के लिये कुछ बीमा योजनाएँ राज्यों में सार्वजनिक विधान के अन्तर्गत और रेल तथा सड़क यातायात के श्रमिकों के लिये एक सघीय कार्यक्रम के अन्तर्गत लागू की गयी है। इनके प्रतिरिक्त कुछ सेवाएँ मालिकों द्वारा और सामूहिक सौदाकारी समझौते द्वारा भी प्रदान की जाती हैं। ये बीमा योजनाएँ अस्थायी असमर्थता पर १३ से २६ सप्ताह तक लाभ प्रदान करती हैं। यह लाभ मजदूरी में जितनी हानि होती है उसकी लगभग आधी राशि के बराबर होते हैं। सवेतन बीमारी छुट्टी भी दी जाती है।

**व्यवसायिक पुनर्वास (Vocational Rehabilitation)**—इसके अन्तर्गत जो सघीय राज्य कार्यक्रम हैं उनके द्वारा अशक्त तथा अपंग व्यक्तियों को कुछ सेवाएँ प्रदान की जाती हैं, जैसे—अपंगता को दूर करना, परामर्श देना, कोई रोजगार दिलाना आदि। इस प्रकार अशक्त व्यक्तियों को पुनः उत्पादन कार्य में लगा दिया जाता है।

**मातृत्व कालीन सुरक्षा (Maternity Protection)**—संयुक्त राष्ट्र में मातृत्व कालीन लाभ ऐच्छिक रूप में मालिकों व श्रमिक सघों द्वारा प्रदान किये जाते हैं और विधान द्वारा नहीं दिये जाते। परन्तु एक राज्य में (रोड द्वीप) अस्थायी असमर्थता बीमा अधिनियम के अन्तर्गत रोजगार पर लगी हुई स्त्रियों को प्रसवकाल से ६ सप्ताह पूर्व और ६ सप्ताह पश्चात् तक नकदी लाभ दिये जाते हैं। एक सघीय विधान है जिसके अन्तर्गत मातृत्व कालीन लाभ, रेल-सड़क उद्योग में लगी हुई महिला श्रमिकों को तथा फौज में कार्य करने वाले पुरुषों की पत्नियों

को, प्रदान किये जाते हैं। गर्भवती स्त्रियों को यदि चिकित्सा की आवश्यकता होती है तो मातृत्वकालीन लाभ एक सार्वजनिक सेवा मान कर संघीय राज्य और स्थानीय सरकारों के सहयोग से प्रदान की जाती है। कई राज्यों में इस बात का भी विधान बना दिया गया है कि प्रसवकाल से पूर्व व पश्चात् स्त्रियों को कार्य पर न लगाया जाय। सामाजिक सुरक्षा अधिनियम के अन्तर्गत संघीय अनुदान की सहायता से राज्यों द्वारा शिशु व स्वास्थ्य कल्याण के कार्यक्रम भी चलाये जाते हैं।

**सरकारी सहायता (Public Assistance)**—सामाजिक धोमा के पूरक के रूप में १९२५ के सामाजिक अधिनियम के अन्तर्गत कुछ संघीय-राज्य सरकारी सहायता भी प्रदान की जाती है। यह सहायता मासिक नकदी भुगतान और सामाजिक सेवाओं के रूप में होती है। यह सहायता अमीर, वृद्ध, अन्धे, पूर्ण रूप से असमर्थ, दूटे परिवारों के पृथक्, आश्रित बच्चे अथवा ऐसे परिवारों के बच्चे जिनके उपार्जन माता-पिता असमर्थ हो या बेरोजगार हो, आदि को दी जाती है। इस बात की व्यवस्था है कि व्यक्तियों को चिकित्सा की कुछ लागत भी दे दी जाये। चिकित्सा लागत ऐसे रूढ़ व्यक्तियों को भी दी जाती है जिनकी आयु ६५ वर्ष से अधिक है और जो अपने रहन-सहन का व्यय तो उठा लेते हैं परन्तु आसपास चिकित्सा सेवाओं का व्यय नहीं उठा पाते। ऐसे आवश्यकतापस्त व्यक्तियों को भी आम सहायता (General Assistance) दी जाती है जो किसी सहायता पाने वाले वर्ग में तो नहीं आते किन्तु जिनको आवश्यकता होती है।

इस प्रकार संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था का तत्त्व यह है कि जनता को आर्थिक सुरक्षा प्रदान करने के लिये कई प्रकार से कदम उठाये जाते हैं। उस देश में यह पया गया है कि पूर्ण रोजगार अत्यधिक मजदूरी को आभार मानकर आर्थिक सुरक्षा की आवश्यकता को पूरा करने का सर्वोत्तम उपाय यही है कि इस आवश्यकता को तीन प्रकार से पूरा किया जाये, अर्थात् सामाजिक सक्षमों को पूरा करने के लिए पर्याप्त सार्वजनिक कार्यक्रम, ऐच्छिक, सामूहिक कार्य को शक्ति देने के लिये निजी मालिकों द्वारा लाभ योजनाये, जिनसे पारस्परिक सुरक्षा प्रदान की जा सके, और निजी बचत तथा अन्य व्यक्तिगत कार्य जिनसे रुचि अनुसार अधिक से अधिक कार्य और सहायता हो सके।

**आस्ट्रेलिया में सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था**

सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था आस्ट्रेलिया की एक विशेषता है। इस व्यवस्था के आरम्भ में सामाजिक सेवाओं पर होने वाले बहुत से प्रयोगों के कारण, उसे ससार की सामाजिक प्रयोगशाला (Social Laboratory of the world) का नाम दिया गया था। सन् १९०१ के संघीय (Federal) विधान के पूर्व भी स्वास्थ्य, शिक्षा, कैबेटरी कानून, क्षतिपूर्ति, बाल कल्याण आदि सामाजिक कल्याण कार्य करना राज्य का ही उत्तरदायित्व था। संघीय विधान के पश्चात् ये कौमनवर्त्य

सरकार ने सामाजिक सेवाओं में अधिक रुचि ली है और सरकार के कल्याण कार्यों की नीति, लक्ष्य एवं क्षेत्र को देखते हुये उसे वास्तव में राष्ट्रीय कहा जा सकता है। प्रथम सघीय सामाजिक सेवा (Federal Social Service) वृद्धावस्था पेन्शन की थी जो सन् १९०६ में आरम्भ हुई और इससे पश्चात् सन् १९४० में असमर्थता पेन्शन की व्यवस्था की गई। सन् १९१२ में मातृत्व कालीन भत्ता दिया जाता था। उसके पश्चात् बहुत वर्षों तक सघीय सरकार द्वारा बहुत थोड़ा कार्य बिछा गया यद्यपि बहुत से राज्यों ने सामाजिक सेवा व्यवस्था को अपनाया। सन् १९३६ से सामाजिक सेवाओं के लिए राज्य के कार्यों में बहुत वृद्धि हुई है। सन् १९४१ में बाल-हित योजना को भी कार्यान्वित किया गया जिसके पश्चात् सन् १९४२ में वैधव्य पेन्शन योजना चालू की गई। सन् १९४३ में एक नवीन प्रकार के मातृत्व-कालीन भत्ते का आरम्भ हुआ और मृत्यु सस्कार सहायता की व्यवस्था भी हुई। सन् १९४४ में रोजगार और बीमारी लाभ अधिनियम लागू किया गया। सामाजिक सेवाओं का उत्तरदायित्व सघीय ससद एवं विभिन्न राज्य दोनों पर ही है। परन्तु सामाजिक सेवा योजनाओं के लिये कानून बनाने का अधिकार सघीय ससद का ही है और इस अधिकार को १९४६ के एक लोक मतदान प्राप्त करने के बाद मान्यता भी प्राप्त होगई है।

ऑस्ट्रेलिया में मातृत्व कालीन भत्ते (Maternity Allowances) से तात्पर्य उस भुगतान से लिया जाता है, जो सरकार द्वारा माताओं को बच्चों के जन्म से सम्बन्धित व्यय के लिये वित्तीय सहायता के रूप में दिया जाता है। यह भुगतान, नि शुल्क दस्त-रेख, चिकित्सा तथा उस स्थान व्यवस्था के प्रतिरिक्त है जो किसी माता को एक सार्वजनिक हस्पताल के जनरल वार्ड में मिलती है और यदि बच्चा प्राइवेट वार्ड में पैदा हुआ है तो बच्चे के लिए ८ शि० प्रतिदिन का भत्ता दिया जाता है। मातृत्व कालीन भत्त के लिये कोई 'जीविका साधन जाँच' नहीं होती। जब कोई और बच्चा न हो, तब ११ पौण्ड की सहायता दी जाती है और बच्चों की संख्या में वृद्धि के साथ साथ यह राशि भी बढ़ती जाती है। जुड़वाँ या अधिक बच्चे होने पर एक बच्चे से अधिक प्रत्येक बच्चे के लिये ५ पौण्ड की प्रतिरिक्त सहायता दी जाती है। प्रसव की सम्भावित तिथि से ४ सप्ताह पूर्व प्रायःना-पत्र देने पर १ पौण्ड का पेशगी मातृत्व-कालीन भत्ता मिल जाता है।

ऑस्ट्रेलिया में बालकों के लिये सहायता (Child Endowment) की भी व्यवस्था है। कोई भी व्यक्ति, जो कि १६ वर्ष से कम आयु वाले एक से अधिक बालकों की देख रेख करता है, बच्चों के लिये सहायता की माँग कर सकता है। एक बच्चे से अधिक प्रत्येक बच्चे के लिये यह सहायता १० शि० प्रति सप्ताह है। यह भुगतान हर चार सप्ताह के बाद होता है। इसके लिये कोई 'जीविका साधन जाँच' नहीं होती और प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसकी आर्थिक स्थिति कैसी भी हो, इस लाभ को पाने का अधिकारी है।

बीमारी, बेरोजगारी, दुर्घटना अथवा नियमित आय में अस्थायी क्षति होने पर भी लाभ दिए जाते हैं। यह भुगतान १६ व ६५ वर्ष के बीच की आयु वाले स्त्रियों और १६ व ६० वर्ष के बीच की आयु वाली स्त्रियों को उपलब्ध है। 'जीविका साधन जांच' भी आय के बारे में होती है, परन्तु सम्पत्ति के लिए ऐसी कोई जांच नहीं होती। अधिकतम सहायता एक विवाहित व्यक्ति के लिए २५ शि० प्रति सप्ताह है, परन्तु इसके साथ-साथ उस प्रत्येक आश्रित स्त्री के लिए २० शि० और एक बच्चे के लिये ५ शि० प्रति सप्ताह, यानी कुल मिलाकर ५० शि० प्रति सप्ताह मिल सकता है। एक अविवाहित व्यक्ति के लिये अधिकतम सहायता २५ शि० प्रति सप्ताह है, और २० शि० अतिरिक्त आय के रूप में दिये जाते हैं। जो व्यक्ति सहायता प्राप्त करने का अधिकारी है और जिसके संरक्षण में यदि १६ वर्ष से भी कम आयु का बच्चा है तो उसको उस बच्चे के लिये ५ शि० प्रति सप्ताह अतिरिक्त लाभ पाने का अधिकार है। बीमारी लाभ असमर्थता होने के सातवें दिन से मिल सकता है, यदि लाभ की मांग बीमारी की तिथि से ६ सप्ताह के अन्दर ही कर दी गई हो। बेरोजगारी लाभ, बेरोजगार होने के सात दिन बाद या वापस करने के दिन से, जो भी बाद में हो, उस तिथि से मिलता है और तब तक मिलता है जब तक व्यक्ति कोई भी उचित कार्य करने के योग्य व इच्छुक रहता है।

विधवाओं की पेन्शन भी आस्ट्रेलिया में विभिन्न दरों पर दी जाती है। लाभ के लिये विधवाओं को ४ वर्गों में विभाजित किया गया है: ऐसी विधवा को जो १६ वर्ष से कम आयु वाले एक अथवा अधिक बच्चों की देखरेख करती हो, २ पौण्ड ७ शि० ७ पैसे प्रति सप्ताह पेन्शन मिलती है। ऐसी विधवा को, जिसकी आयु ५० वर्ष से अधिक हो और उसका कोई बालक १६ वर्ष से कम आयु का न हो, १ पौण्ड १७ शि० प्रति सप्ताह पेन्शन मिलती है। ऐसी विधवा को, जिसकी आयु ५० वर्ष से कम हो, और उसका कोई बालक १६ वर्ष से कम आयु का न हो परन्तु पति की मृत्यु के २६ सप्ताह से कम समय में ही अभाव की स्थिति में हो, २ पौण्ड २३ शि० प्रति सप्ताह दिया जाता है। ऐसी स्त्री, जिसका पति कम से कम ६ मास से कारावास में हो और जिसके १६ वर्ष से कम आयु वाले एक अथवा अधिक बालक हो अथवा जिसकी आयु ५० वर्ष से अधिक हो, १ पौण्ड १७ शि० प्रति सप्ताह लाभ की अधिकारिणी होती है। इस प्रकार लाभ हेतु "विधवा" शब्द केवल उस स्त्री के लिए ही सही आता जिसका पति मर गया हो, वरन् इस शब्द का प्रयोग अनित्यकृत (Deserted) पत्नी, उलाक प्राप्त स्त्री, ऐसी स्त्री जिसका पति जेल या हस्पताल में हो और कुछ अन्य आश्रित स्त्रियों के लिये भी होता है।

आस्ट्रेलिया में 'जीविका साधन जांच' (Means-test) (जो कि आय एवं सम्पत्ति दोनों के लिये होती है) के पश्चात् ६५ वर्ष के पुरुषों और ६० वर्ष की स्त्रियों के लिए वृद्धावस्था पेन्शन की भी व्यवस्था है। अधिकतम दर ११० पौण्ड १० शि० प्रति वर्ष अथवा २ पौण्ड २३ शि० प्रति सप्ताह है। उन व्यक्तियों के लिये,

जिनकी आयु १६ वर्ष से अधिक है और जो कार्य करने से स्थायी रूप से असमर्थ हैं अथवा जो स्थायी रूप से नेत्रहीन हैं, निवृत्ता पेन्शन की व्यवस्था है। दरें वही हैं जो कि वृद्ध व्यक्तियों के लिए पेन्शन की है। आस्ट्रेलिया में ऐसी स्त्रियों के लिए भत्तों की व्यवस्था है जो कि एक निवृत्त पेन्शनर की पत्नी हैं और अपने पति के साथ ही रहती हैं और यदि उन्हें निवृत्ता लाभ अथवा वृद्धावस्था पेन्शन नहीं मिलती है। ऐसी स्त्री के लिए बालको का भत्ता भी स्वीकृत है। १० पौण्ड का मृत्यु सस्कार अनुदान भी एक ऐसे व्यक्ति को मिल सकता है जिसने एक वृद्ध एवं निवृत्त व्यक्ति का अन्तिम सस्कार अपने खर्च से किया हो।

इस प्रकार आस्ट्रेलिया में भी सामाजिक सेवाओं की एक व्यापक योजना लागू है यद्यपि अधिवृत्त लाभ आय और सम्पत्ति की जीविका साधन जाँच होने पर मिलते हैं।

### अन्य देशों में सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था और भारत में उनके लागू होने की सम्भावना

उपरोक्त वर्णन से कुछ अन्य देशों की सामाजिक सुरक्षा योजनाओं पर प्रकाश पड़ता है। अब प्रश्न यह उठता है कि भारत को भी इस प्रकार की सामाजिक सेवा योजना का निर्माण करना चाहिए अथवा नहीं। जैसा कि हमने पिछले अध्याय में बताया है, हमारे देश में ऐसी योजना नितान्त आवश्यक है, परन्तु उसके लागू होने में कुछ विशेष कठिनाइयाँ आती हैं जिनकी हमें वैवरिज आयोजना के आधार पर कोई सामाजिक सुरक्षा योजना बनाने के पहले सुलभता होगी। प्रत्येक सामाजिक सुरक्षा योजना की लागत बहुत अधिक होती है और देश की अल्प राष्ट्रीय आय को दृष्टि में रखते हुए भारत इतना व्यय वहन नहीं कर सकता। इससे पूर्व कि हम और देशों के समान अपने देश में अनेक प्रकार के लाभों की व्यवस्था के लिए कोई योजना लागू करने के लिए पब उठावें, राष्ट्रीय आय में वृद्धि की जानी चाहिए। देश का बड़ा आकार अत्यधिक जनसंख्या और जनता की शिक्षा को भी ध्यान में रखना होगा। चरित्र निर्माण स्वयं अनुशासन आत्म समम एवं विस्तृत दृष्टिकोण की बहुत आवश्यकता है और जब तक यह सब न होगा, सुधार सम्भव नहीं है।

यह भी विचारणीय है कि सामाजिक सुरक्षा योजनाओं की आर्थिक विकास की अन्य योजनाओं से पृथक् रखकर कार्यान्वित नहीं किया जा सकता। इंग्लैण्ड में भी सर वैवरिज द्वारा योजना की सफलता के लिये यह आवश्यक समझा गया था कि सन्तान भत्ता पूर्ण रोजगार एवं एक व्यापक स्वास्थ्य सेवा पद्धति से ही होनी चाहिए। भारत में भी, सर्वप्रथम तो पूर्ण रोजगार की स्थिति लाने का प्रयत्न होना चाहिये एवं व्यक्तियों के स्वास्थ्य एवं कल्याण की योजनाओं की व्यवस्था होनी चाहिये और तब अन्य क्षेत्रों में लाभों के विस्तृत करने पर विचार करना



चाहिये। फिर भी इसका प्रारम्भ कुछ सीमित व्यक्तियों के लिये किया जा सकता है; और, जैसा कि बताया जा चुका है, भारतीय औद्योगिक श्रमिकों के लिये सामाजिक सुरक्षा योजना को लागू करना वाछनीय ही नहीं, वरन् सम्भव भी है। यह प्रसन्नता का विषय है कि सरकार ने इस सम्बन्ध में अपने दायित्व को समझ लिया है और भारत के औद्योगिक श्रमिकों के कल्याण और सुरक्षा की दिशा में कदम उठाये गये हैं और उठाये जा रहे हैं।

# कार्य की दशायें तथा कार्य के घण्टे, आदि

## WORKING CONDITIONS AND HOURS OF WORK ETC

### कार्य की दशाओं की महत्ता

मनुष्य जिन परिस्थितियों में कार्य करता है, उनका उसके स्वास्थ्य, कार्य-कुशलता, मनोवृत्ति तथा कार्य के गुणों पर विशेष प्रभाव पड़ता है। यह कहा जाता है कि वातावरण मनुष्य का निर्माण करता है, यदि वातावरण में सुधार कर दिया जाय तो मनुष्य स्वयं ही सुधर जायेगा।<sup>1</sup> अस्वस्थ दशाओं ने कठिन धर्म करते रहना सम्भव नहीं है। यह सर्वविदित तथ्य है कि गन्दे, उदास और अस्वास्थ्य-कर वातावरण की अपेक्षा स्वस्थ, उज्ज्वल और प्रेरणात्मक (Inspiring) वातावरण में मनुष्य अधिक और अच्छा कार्य कर सकता है। यदि वातावरण गन्दा और कोलाहलपूर्ण है तो धर्मिक का ध्यान बँट जावेगा। कार्य में एकाग्रता (Concentration) होना आवश्यक है और यह तभी सम्भव है जब बाह्य विघ्नों से धर्मिक का ध्यान न बँटे। दीवारों के रंग और मशीनों की दिशा तक धर्मिक की मनोवृत्ति पर प्रभाव डालते हैं।

यह बात ध्यान देने योग्य है कि सन्तोषप्रद कार्य करने की दशाएँ केवल धर्मिकों की कार्यकुशलता को ही प्रभावित नहीं करती अपितु उनके वेतन, प्रवासिता और औद्योगिक सम्बन्धों पर भी प्रभाव डालती हैं। प्रत्येक धर्मिक की कार्यकुशलता प्रत्यक्ष रूप से उसके स्वास्थ्य तथा उसकी कार्य करने की इच्छा पर निर्भर करती है। यदि कार्य की दशाएँ सन्तोषजनक हैं तो धर्मिक के शरीर व भस्तिष्क पर स्वास्थ्यप्रद प्रभाव पड़ेगा, धर्मिक प्रसन्न रहेगा और कार्यकुशलता बढ़ जाने से उत्पादन भी अधिक होगा। इस प्रकार मालिकों को भी लाभ होगा। इसके विपरीत, यदि कार्य करने की दशाएँ असन्तोषजनक हैं तो धर्मिक अपने कार्य को कठिन समझेगा, कार्य धीरे धीरे करेगा और उसके लिये समय व्यतीत करना भी कठिन हो जायेगा। सन्तोषजनक कार्य की दशाएँ प्रदान कर नकद मजदूरी व वास्तविक मजदूरी के बीच की खाई को बहुत कुछ कम किया जा सकता है। जहाँ पर कार्य का वातावरण स्वस्थ है और मालिकों ने धर्मिक के कल्याण व सुख-

1 Environments create a man, and if we improve the environments we improve the man

सुविधा के लिये प्रबन्ध किया है वहाँ पर श्रमिक कम मजदूरी पर भी कार्य करने की तत्पर हो जाते हैं। इन सब बातों के अतिरिक्त श्रमिकों की प्रवासिता का एक मुख्य कारण यह है कि जो श्रमिक गाँव के सुखे वातावरण से आता है उसे कारखानों में एकदम मित्र और असन्तोषजनक परिस्थितियों में कार्य करना पड़ता है। फलतः वह ऊब उठता है और खीघ्रातिखीघ्र अपने गाँव वापिस लौट जाने का प्रयत्न करता है। सन्तोषजनक एवं स्वास्थ्यप्रद कार्य की दशाएँ श्रमिकों की अस्थिरता के इस मुख्य कारण को दूर कर सकती हैं और उनमें अनुपस्थिति तथा श्रमिकावर्त को भी बहुत सीमा तक कम कर सकती हैं। कार्य का उज्ज्वल और स्वच्छ वातावरण यदि प्रदान किया जाता है तब ऐसा वातावरण मालिक व मजदूर के बीच भी अच्छा सम्बन्ध स्थापित करने में सहायक होता है। सन्तोषजनक वातावरण से श्रमिकों में थकान और उदासी भी नहीं आ पाती और वह अपना समय स्वयं के संगठन, परिवार व कल्याण कार्यों में व्यतीत कर सकता है। कार्य करने की दशाओं का क्षेत्र

कार्य करने की दशाओं के अन्तर्गत अनेक विषय आते हैं, उदाहरणतः जल-मल निकास की व्यवस्था, धूल और गन्दगी, तापक्रम, नमी, सवातन, कारखाने के अन्दर उचित स्थान और सुरक्षा की दृष्टि से मशीनों के चारों ओर रोक आदि तथा अनेक कल्याणकारी सुविधाएँ, जैसे—कैन्टीन, स्नानगृह, हाथ धुँह धोने के लिए चिलमचियाँ, पीने के पानी की व्यवस्था, जलपान-गृह, कार्य के घण्टे, रात्रि कार्य, पारी प्रणाली आदि। उपरोक्त विषयों में से अनेक सुविधाएँ वरदानवारी सुविधाओं के अन्तर्गत प्रदान की जाती हैं तथा अनेक कारखाना अधिनिधम के अन्तर्गत आती हैं। परन्तु कानून द्वारा न्यूनतम आवश्यकताओं के निर्धारित होने पर भी जल-मल निकास की व्यवस्था, सवातन, तापक्रम, प्रकाश आदि, अर्थात् सामान्य वातावरण, इस बात पर निर्भर करता है कि मालिक इसका अनुभव कर लें कि अच्छे वातावरण का श्रमिकों के स्वास्थ्य और कार्यकुशलता के लिए बहुत महत्व है।

कार्य करने की दशाओं के विभिन्न रूप

जल-मल निकास की व्यवस्था (Sanitation) एवं स्वच्छता सम्भवतया सन्तोषजनक कार्य की दशाओं का सबसे मुख्य अंग है। इनसे तात्पर्य कारखाने के अन्दर सफाई, दीवारों पर सफेदी, पक्का फर्श, साफ और स्वच्छ मशीनें, शौचालय तथा पेशाबघर का उचित प्रबन्ध, पानी निकालने के माग, नालियाँ, फूँडे करकट के लिये कनस्तर व टोकरियों आदि से है।

कारखाने के अन्दर से धूल व गन्दगी (Dust and Dirt) दूर करने का भी उचित प्रबन्ध होना चाहिए। बहुत से कारखानों में निर्माण-प्रक्रिया कुछ ऐसी होती है कि बहुत गन्दगी उत्पन्न हो जाती है। गन्दगी और धूल उत्पन्न होने का कारण यह भी है कि कारखानों के अन्दर की सड़कें कच्ची होती हैं, और यदि

उन पर उचित रूप से पानी नहीं छिड़का जाता, या कारखाना बिल्कुल मुख्य सड़क पर होना है तो धूल सदा आती रहती है। भारत की जलवायु भी इस प्रकार की है कि ग्रीष्म-ऋतु में बड़ी मात्रा में धूल व गन्दगी उत्पन्न हो जाती है। धूलग्रस्त वातावरण में श्रमिक ठीक प्रकार से साँस भी नहीं ले सकते जिसके कारण अनेक बीमारियाँ उत्पन्न हो जाती हैं और उनकी आँखों पर भी कुप्रभाव पड़ता है। अतः सड़को तथा मार्गों पर पानी छिड़कने का तथा पक्के पत्तों और पक्के मार्गों का प्रबन्ध होना चाहिये। इसके अतिरिक्त धूल और गन्दगी दूर करने के लिये उचित रूप से हवा के आने जाने और सफाई की व्यवस्था होनी चाहिये।

तापनम (Temperature) व नमी (Humidification) का भी कार्य करने की दशाओं में विशेष महत्व है। देश की जलवायु ऐसी है कि ग्रीष्म-ऋतु में, विशेषतया गर्म तापनम के कारण शारीरिक कार्य प्रसूचिकर हो जाता है। उच्च तापनम में कमी करना या उसके प्रभाव को कम करना अत्यन्त सरल है, यद्यपि बहुत से लोग इस बात को नहीं समझते हैं। विजली के पक्षे, दूषित वायु निकालने के पक्षे, खम की टट्टियाँ और बानानुकूल यन्त्र इन दशाओं में सुधार कर सकते हैं।

पर्याप्त सवातन (Ventilation) और हवा के आने की व्यवस्था एक अन्य आवश्यकता है। यह व्यवस्था खिडकियों तथा सवातनों द्वारा की जाती है। यह व्यवस्था कृत्रिम उपायों द्वारा भी हो सकती है, जैसे मशीनों या पक्षों द्वारा हवा को फूँकना। ऐसी व्यवस्था की आवश्यकता वस्त्र उद्योगों में विशेष रूप से होती है। क्योंकि वहाँ कार्य धूलग्रस्त व नम वायु में सम्पन्न होता है। बहुत सारे उद्योगों में धूल तथा हानिकारक गैस उत्पन्न होती हैं, जिनको तत्काल कारखाने से निकालने के लिये उचित सवातन का होना आवश्यक है। उचित रूप से सवातन व्यवस्था न होने के जो हानिकारक परिणाम हाते हैं, वह भली-भाँति ज्ञात हैं। परन्तु फिर भी भारतीय कारखानों में इस ओर उचित ध्यान नहीं दिया जाता।

प्रकाश (Lighting) की व्यवस्था भी बहुत आवश्यक है। कार्य करने के स्थानों पर उचित तथा पर्याप्त प्रकाश का प्रबन्ध कर्मचारियों की नेत्र दृष्टि की रक्षा करता है और उत्पादन में वृद्धि करता है। प्राकृतिक प्रकाश का प्रबन्ध छतों से अथवा खिडकियों से किया जा सकता है। कृत्रिम प्रकाश का प्रबन्ध विजली, मिट्टी के तेल या गैस की लालटनों द्वारा किया जा सकता है। असन्तोषजनक प्राकृतिक प्रकाश प्रायः पुरानी अगोथ इमारतों, अन्य इमारतों की समीपता, गन्दी खिडकियों, दीवारों व छतों के कारण होता है। भारत में अनेक कारखानों में इस प्रकार की दशाएँ पाई जाती हैं। लगातार कृत्रिम प्रकाश का प्रयोग भी अप्राकृतिक होता है और आँखों पर कुप्रभाव डालता है। असन्तोषजनक प्रकाश से दुर्घटनाएँ हो जाती हैं और उत्पादन में कमी हो जाती है। कम प्रकाश से गन्दगी बढ़ती है क्योंकि बहुत से कानों आदि में गन्दगी दिखाई नहीं देती है। प्रकाश पर्याप्त मात्रा में होना चाहिये और कार्य के ठीक स्थान पर उस प्रकाश से परछाईं भी न पड़नी

चाहिये। इस बात का भी प्रबन्ध होना चाहिये कि कर्मचारियों की आँखों पर प्रकाश सीधा न पड़े।

दुर्घटनाओं को रोकने के लिए मशीनों के चारों ओर रोक लगाना (Fencing) य धमिकों की सुरक्षा के वर्धित साधनों (Safety Provisions) का होना आवश्यक है। इस दृष्टि से विभिन्न कारखाना अधिनियमों में उपबन्ध बनाये गये हैं परन्तु उनको उचित रूप से लागू करना भी अत्यन्त आवश्यक है। कारखाने ऐसी ही इमारतों में बनाने चाहिये जिनमें काफी जगह हो, जिससे कि मशीनों के मध्य काफी स्थान रह सके।

कारखानों के अन्दर दोने के शुद्ध पानी तथा साफ खत्ते के लिए भी उचित स्थान का प्रबन्ध होना आवश्यक है। कार्य के घण्टे भी सम्ये नहीं होने चाहिये तथा नीच-नीच में उत्पन्निराम का प्रबन्ध भी होना चाहिये।

सन् १९४८ का कारखाना अधिनियम—

कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में इसके मुख्य उपबन्ध

यहाँ हम १९४८ के कारखाना अधिनियम (Factory Act of 1948) के उन उपबन्धों की चर्चा करेंगे जिनका मालिकों द्वारा धमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य के लिये लागू करना आवश्यक है। इस प्रकार की व्यवस्था समय-समय पर प्रत्येक कारखाना अधिनियमों द्वारा की गई थी। परन्तु अब उनको एक स्थान पर समायोजित कर १९४८ के अधिनियम में व्यापक रूप प्रदान कर दिया गया है।

जहाँ तक स्वच्छता (Cleanliness) का सम्बन्ध है, अधिनियम के अनुसार प्रत्येक कारखाना, नालियों या अन्य कारखानों से उत्पन्न दुर्गन्ध से मुक्त रहना चाहिये। काष्ठ अथवा किसी अन्य साधन द्वारा प्रतिदिन फर्श, कार्य करने के कमरों की दीवारें, सीढ़ियाँ, मार्ग आदि में से गदगदी और कूटाकरकट के डेर साफ होने चाहिये तथा उनको सफाई की भी उचित व्यवस्था होनी चाहिये। सप्ताह में कम से कम एक दिन कार्य करने के प्रत्येक कमरे का फर्श कीटाणुनाशक (Disinfectant) पदार्थ द्वारा धुलना चाहिये। यदि निर्माण प्रक्रिया के समय फर्श गीला हो जाता है तो नालियों की उचित व्यवस्था करनी होगी। अन्दर की दीवारें और कमरों की ऊपर और नीचे की छतें, सीढ़ियाँ, मार्ग आदि सभी पर प्रत्येक पाँच वर्षों में कम से कम एक बार पुनः रोगन या वार्निश करनी होगी। प्रत्येक १४ महीने में एक बार सफाई करनी चाहिये। यदि रोगन अथवा वार्निश नहीं की जाती, तब १४ महीनों में एक बार पुताई या सफेदी करनी चाहिये।

जहाँ तक कूड़ा-करकट और दुर्गन्ध की निकासी (Disposal of Wastes and Effluents) का सम्बन्ध है, निर्माण के समय उत्पन्न होने वाली ऐसी पस्तुओं की निकासी के लिए राज्य सरकारों को नियम बनाने का अधिकार दिया गया है। इन नियमों के अनुसार प्रत्येक कारखाने में उचित सवातन (Ventilation) की व्यवस्था होनी चाहिये और प्रत्येक कमरे में शुद्ध वायु के आने जाने के लिये मार्ग

तथा ऐसा तापक्रम (Temperature), जिससे श्रमिकों के स्वास्थ्य को हानि न पहुँचे और वह आराम से कार्य कर सकें, रखने के लिये भी प्रभाववात्मक और उचित व्यवस्था होनी चाहिए। दीवारों और छतों इस प्रकार और ऐसे पदार्थों की बनाने चाहिये कि तापक्रम जितना भी सम्भव है कम रखा जा सके। यदि किसी कार्य के लिए अधिक तापक्रम की आवश्यकता पड़ती है, तब ऐसी व्यवस्था में जिस प्रक्रिया से अधिक तापक्रम पैदा होता है, उसे कार्य के कमरे से या किसी अन्य साधन द्वारा पृथक् करके श्रमिकों को बचाना चाहिये। राज्य सरकारों को पर्याप्त सवातन और उचित तापक्रम के स्तरों को निर्धारित करने का अधिकार है, और राज्य सरकार किसी भी कारखाने से तापक्रम को कम करने की माँग कर सकती है, जिसके लिए कोई भी साधन अपनाया जा सकता है, जैसे—दीवारों पर सफेदी करना, पानी छिड़कना, यत्र तथाना, बाहर की दीवारों, कमरों और छिड़कियों पर पट्टे लटकाना, छत को ऊँचा करना या कोई अन्य साधन।

यदि किसी कारखाने में उत्पादन के समय धूल (Dust), धुआँ (Fumes), या अन्य किसी प्रकार की गन्धगो होती है, जिससे श्रमिकों को हानि पहुँचती है और दुर्गन्ध उत्पन्न होती है, तब कार्य के कमरों में से इसे तत्काल निकालने और एकत्रित न होने देने की व्यवस्था होनी चाहिए, ताकि दूषित वायु में साँस न ली जाए। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये हवा फेंकने वाले यंत्रों का प्रयोग किया जाना चाहिए। हवा बाहर फेंकने वाले यंत्र के इजिन को भी खुली जगह में लगाना चाहिए और इस प्रकार का कोई इजिन किसी भी कमरे में चालू नहीं करना चाहिये, जब तक भाप को एकत्रित होने से रोकने के लिए कोई व्यवस्था न करती जाय।

उन सभी कारखानों के सम्बन्ध में, जहाँ हवा की नमी को कृत्रिम रूप से बढ़ाया जाता है, राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वह इस बात के लिए नियम बनाएँ कि नमी (Humidification) का क्या स्तर होगा और हवा की नमी को कृत्रिम रूप से बढ़ाने के ढंग पर नियन्त्रण रखने और पर्याप्त सवातन और कार्य के कमरों को ठंडा रखने की व्यवस्था होगी। नमी को बढ़ाने के लिए केवल शुद्ध जल का ही प्रयोग करना होगा।

भीड़ भाड़ को रोकने के लिये अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि उन कारखानों में जो अधिनियम के लागू होने के पूर्व से चल रहे थे, काम के प्रत्येक कमरे में प्रत्येक श्रमिक के लिये कम से कम ३५० घन फीट की जगह (Space) होगी तथा उन कारखानों में जो अधिनियम बनाने के बाद स्थापित हो कम से कम प्रति श्रमिक ५०० घन फीट जगह होगी। कारखानों में मुख्य निरीक्षक को यह निर्धारित करने का अधिकार है कि किसी कमरे में अधिक से अधिक कितने श्रमिक काम कर सकते हैं।

प्रकाश के लिये अधिनियम में यह व्यवस्था है कि कारखाने के प्रत्येक भाग में, जहाँ श्रमिक आते जाते हैं अथवा जहाँ वे काम करते हैं, कृत्रिम एवं प्राकृतिक

अथवा दोनों ही प्रकार के प्रकाश (Lighting) की पर्याप्त और उचित व्यवस्था होगी। प्रत्येक फ़ैक्ट्री के कमरों में प्रकाश रखने के लिए यदि सीधेदार छिड़कियाँ और रोशनदान हों तो वे भीतर और बाहर दोनों ओर से साफ रहनी चाहिए। उनमें तापक्रम के घटाने के समय के अतिरिक्त और किसी समय कोई रुकावट नहीं होनी चाहिये। यदि किसी प्रकार के साधन से सीधे तौर पर या किसी चिकने स्थान से चकाबीध होती है तो उसको रोकने के लिये भी व्यवस्था करनी चाहिये। इसी प्रकार ऐसी परछाई को जिससे श्रमिकों की आँखों पर जोर पड़ता हो अथवा दुर्घटना की सम्भावना हो, दूर करने की व्यवस्था होनी चाहिये। विभिन्न श्रेणियों के कारखानों के लिये राज्य सरकारों को सम्तोषजनक और उपयुक्त प्रकाश के स्तर को निर्धारित करना होता है।

यह भी व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक कारखाने में उचित और सुविधाजनक स्थानों पर पीने के पानी (Drinking Water) की पर्याप्त पूर्ति का प्रबन्ध करना होगा। ऐसे स्थानों पर, उस भाषा में जिसे श्रमिक समझ सके, 'पीने का पानी' लिखा जायेगा। ऐसा स्थान पीने की जगह, चौचाख तथा पेसापपर से कम से कम २० फुट की दूरी पर होगा। उन कारखानों में जहाँ २५० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं, गर्मी के दिनों में पीने के पानी को ठंडा करने की भी व्यवस्था करनी होगी।

अधिनियम के अनुसार विशेष प्रकार के शौचालय (Latrines) तथा पेशाब घर (Urinals) भी पर्याप्त मात्रा में बनाने चाहिये। यह ऐसे स्थानों पर होने चाहिये, जहाँ श्रमिक, कारखानों में रहते हुए, किसी भी समय सरलतापूर्वक पहुँच सके। इस प्रकार के स्थानों पर पर्याप्त प्रकाश और सवातन की व्यवस्था होनी चाहिये तथा वे हर समय स्वच्छ रहने चाहिए। इस कार्य के लिये भूमियों की नौकरी पर लगाया होगा। स्त्री और पुरुषों के लिये अलग-अलग व्यवस्था करनी होगी। ऐसे प्रत्येक कारखाने में, जहाँ २५० या अधिक कर्मचारी कार्य करते हैं, फर्श और तीन-तीन फीट तक दीवारें चमकदार टाइलों की बनानी होगी तथा सप्ताह में एक बार सबकी छुब सफाई व कीटाणुनाशक पदार्थों से धुलाई होगी। राज्य सरकारों को प्रत्येक कारखानों के सम्बन्ध में शौचालयों तथा पेशाब-घरों की सहाय व सफाई के लिये नियम बनाने का अधिकार है।

अधिनियम ने इस बात का भी उपबन्ध है कि प्रत्येक कारखाने में उचित स्थानों पर पीकदानों (Spittoons) की व्यवस्था की जाय और उनको स्वच्छ व्यवस्था में रखा जाय। कारखाने के अन्दर कोई भी व्यक्ति पीकदान के अलावा कहीं नहीं धूकेगा। राज्य सरकार प्रत्येक कारखाने में पीकदान की सहाय तथा उनके आकार के रूप को निर्धारित करेगी। उस व्यक्ति पर, जो नियम का उल्लंघन कर और कहीं धूकता है, १ रुपये का जुर्माना किया जा सकता है।

श्रमिकों की सुरक्षा और दुर्घटनाओं की रोकथाम (Prevention of Accidents) के लिये भी अधिनियम में उपबन्ध है। खतरनाक मशीनों, उनके घुमाने

वाले भागों और पहियों के चारों ओर पर्याप्त रूप से रोक लगाने का आदेश है। गतिशील मशीनों को इस प्रकार से लगाना होगा जिससे कोई दुर्घटना न हो सके। यदि जाँच-पड़ताल के हेतु या उनमें तेल डालने के लिये अथवा पट्टा चढ़ाने के लिये चलती हुई मशीन पर या उसके पास काम करना आवश्यक भी हो तो यह कार्य किसी विशेष प्रशिक्षित व्यक्ति पुरुष द्वारा किया जाना चाहिये। इस व्यक्ति के कपड़े कसे हुये होने चाहियें और उसको किसी भी ऐसे पट्टे को, जिसकी चौड़ाई ६ इंच से अधिक हो, चलायमान (Moving) अवस्था में नहीं छूना चाहिये। मशीन के उन सभी भागों के चारों ओर, जिनसे श्रमिक का अधिक सम्पर्क हो सकता है, रोक लगानी चाहिये। किसी भी कारखाने में, जब मशीन चल रही हो, किसी भी स्त्री या बालक को मशीन साफ करने, उसमें तेल देने अथवा उसके किसी पुर्जे आदि को लगाने के काम पर नहीं लगाया जा सकता और न उनको मशीनों के चलते हुये भागों के बीच कोई कार्य दिया जा सकता है। बिना पर्याप्त प्रशिक्षण और बिना पर्याप्त निरीक्षण व देख-रेख के कोई भी युवक खतरनाक मशीनों पर कार्य नहीं कर सकता। इस बात की भी व्यवस्था होनी चाहिये कि सड़ककाल में चलती हुई मशीनों से चालू शक्ति (Power) को तत्काल ही बन्द कर दिया जा सके। पट्टों को चलाने के लिये यांत्रिक साधनों की व्यवस्था करना जरूरी है। इस बात का बचाव भी व्यवस्था है कि स्वयं चलने वाली मशीनों से सम्पर्क न हो पाये। १९४८ के कारखाना अधिनियम में एक नया उपबन्ध इस बात का भी है कि जो भी नई मशीन बने, उसके चारों ओर रोक होने की व्यवस्था उसके साथ ही होनी चाहिए। इसका उत्तरदायित्व कारखाने के मालिकों पर ही नहीं बल्कि मशीन के बनाने वाले या मशीन को बचने वाले ऐजेंटों के ऊपर भी है। मशीनों में रुई ल जाल के मार्ग के पास औरतो व बच्चा को काम पर लगाने की भी मनाही है। लिफ्ट या उठाने वाले यन्त्र के सम्बन्ध में भी उपबन्ध बनाये गये हैं। उनकी यांत्रिक रचना अच्छी होनी चाहिये, वे अच्छे पदार्थ के बने हों चाहियें, मजबूत होने चाहियें, उनको उचित दशा में रखना चाहिये और उनकी जाँच भी होती रहनी चाहिये। उनके लिये दरवाजे, जाली और अधिकतम बोझ आदि के सम्बन्ध में भी उपबन्ध है। 'क्रैन' और अन्य भार उठाने वाली मशीनों, धूमती हुई मशीनों दबाव डालने वाली मशीनों आदि से रक्षा करने के लिये भी उपबन्ध बनाये गये हैं। इस बात की भी व्यवस्था है कि तमाम फर्श, सीढ़ियाँ और पहुँचने के साधन अच्छे प्रकार के बने हुए होंगे और उनको अच्छी हालत में रखा जायेगा। अगर फर्श में कोई गड्ढा या छिद्र होगा तो उसको ठीक प्रकार से ढकना होगा और उसके चारों ओर रोक लगानी होगी।

अधिनियम में व्यवस्था की गई है कि कोई भी कर्मचारी ऐसा बोझ न तो उठा सकता है और न ले जा सकता है, जिससे उसे हानि होने की सम्भावना हो। राज्य सरकारों का इस बात का अधिकार है कि वे यह निर्धारित कर सकें कि पुरुषों, स्त्रियों तथा बच्चों द्वारा अधिक से अधिक कितना भार उठाया जा



सकता है। उत्पादन की कुछ विशेष प्रक्रियाओं में तेज रोशनी अथवा कणों से नवों की रक्षा करने का भी सम्बन्ध है। अधिनियम में विवर्ले धुये, खीघ्र जलने वाले तथा विस्फोटक पदार्थों (Explosives) एवं आग लगने पर बचाव के लिये भी व्यवस्था करने के लिये उपबन्ध है। प्रत्येक कारखाने में आग लगने की अवस्था में घन निकलने के अनेक साधनों तथा आग बुझाने वाले यन्त्रों (Fire Extinguishers) की व्यवस्था करनी होती है। कारखाना निरीक्षक को इस बात का अधिकार है कि यदि मशीन अथवा इमारत का कोई भाग मानव-जीवन के लिये हानिकारक है तब यह मालिकों को इसे ठीक करने का आदेश दे सकता है। उसको इस बात का भी अधिकार है कि वह आदेश दे कि मानव-जीवन की सुरक्षा के दृष्टिकोण से इमारत और मशीन के सम्बन्ध में कुछ विशिष्ट बातों का पालन किया जाय।

इस सम्बन्ध में एक मुख्य बात यह भी है कि अधिनियम के अन्तर्गत अब कारखाने के स्वामी पर अपने कर्मचारियों की सुरक्षा का दायित्व है। कारखाना निरीक्षक (Inspector) के लिए अब यह आवश्यक नहीं रह गया है कि वह मशीनों के चारों ओर रोक लगाने के लिए अथवा अधिको के स्वास्थ्य और सुरक्षा के साधनों की व्यवस्था करने के लिए आदेश दे। कपड़े धोने की सुविधा, बैठने की सुविधा, प्राथमिक चिकित्सा उपाय (First-aid Appliances), कैंटीन, विश्राम-घृह, भोजन के लिए कमरे, शिशुघृह, कल्याण अधिकारी आदि की भी व्यवस्था अधिनियम में की गई है, जिनका उल्लेख कल्याण कार्यों के अन्तर्गत किया जा चुका है।

सुरक्षा सम्बन्धी कार्रवाइयों को मजबूत बनाने के लिए १९४८ के फैक्ट्री अधिनियम में संशोधन करने का सुझाव दिया गया है ताकि अधिनियम की कमियाँ दूर हो सकें, सुरक्षा की अधिक अच्छी दशाओं की व्यवस्था हो सके, एक हजार अथवा अधिक अधिको वाली फैक्टरियों में अथवा ऐसी फैक्टरियों में, जहाँ अधिक गम्भीर खतरों की दशाओं में कार्य करते हैं, सुरक्षा अधिकारियों की नियुक्ति की जा सके, खतरनाक घटनाओं को वर्ज किया जा सके और व्यावसायिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण करने तथा घातक दुर्घटनाओं की जाँच करने आदि के लिए अधिक शक्तिर्मा प्रदान की जा सके।

खानों, हाथान और यातायात के अधिको के लिए अलग से अधिनियम हैं जिनके अन्तर्गत अधिको के स्वास्थ्य और सुरक्षा की व्यवस्था ऊपर बताये गये १९४८ के कारखाना अधिनियम के आधार पर ही की गई है। ('भारत में श्रम विधान' का अग्रपाठ देखिये)।

विभिन्न उद्योगों में कार्य की दशाएँ

यहाँ हम इस बात पर विचार करेंगे कि विभिन्न उद्योगों में कार्य करने की सामान्य दशाएँ कैसी हैं और ऊपर बताये गये उपबन्धों में से कितने सतोपजनक रूप से लागू किये जाते हैं। श्रम अनुसंधान समिति ने विभिन्न उद्योगों में कार्य करने

की दशाओं का विस्तृत सर्वेक्षण (Survey) किया था। उस समय से, जबकि समिति ने अपनी रिपोर्ट दी थी, स्थिति में कोई विशेष सुधार नहीं हुआ है। यह कहा जा सकता है कि बड़े कारखानों में सामान्यतः कार्य की दशाएँ सतोपजनक हैं। परन्तु छोटे और अनियंत्रित कारखानों में, विशेषतया उनमें जो पुरानी इमारतों में स्थापित हैं, प्रकाश, सवातन आदि की दृष्टि से दशा बहुत ही असतोपजनक है तथा उनमें सुधार होना अति आवश्यक है। श्रम अनुसंधान समिति के अनुसार अधिकतर मालिक कठिनाता से ही उससे अधिक करते हैं जितना कानून द्वारा उम्हें करना पड़ता है और कभी-कभी तो कानून की धाराओं से भी बचने का प्रयत्न किया जाता है। दुर्घटनाओं को रोकने के लिए तथा श्रमिकों की ताप, धूल आदि से रक्षा के लिए कोई अतिरिक्त व्यवस्था नहीं की जाती। अधिकांश मालिक कार्य की दशाओं के प्रति उदासीन रहते हैं। वे कानून के शब्दों के पालन से ही अपने कर्तव्य की इति-श्री समझ लेते हैं और इसके वास्तविक उद्देश्य की ओर ध्यान ही नहीं देते। फलस्वरूप कानून द्वारा निश्चित सीमा के अन्तर्गत भी मशीनों एवं यन्त्रों से सुरक्षा आदि के नियमों का उल्लंघन किया जाता है। परन्तु देश के कुछ जागरूक मालिकों ने अपने श्रमिकों की सुरक्षा के लिए प्रतिरिक्त व्यवस्था भी की है। उन्होंने न केवल मशीनों के गतिशील भागों से श्रमिकों की सुरक्षा की व्यवस्था की है, अपितु श्रमिकों में 'सुरक्षा प्रथम' (Safety First) समितियाँ भी गठित की हैं जिससे श्रमिकों को दुर्घटनाओं के खतरों का ज्ञान कराया जा सके। यदि किसी विशेष विभाग में कोई दुर्घटना नहीं घटती है तो श्रमिकों को बोनस दिया जाता है।

यह देखा गया है कि विभिन्न स्थानों की कपड़ा मिलों की इमारतों में आम तौर पर अच्छी प्रकार से रोशनी का प्रबन्ध है तथा उनमें सवातन का उत्तम प्रबन्ध भी है। मशीनों का लगाया जाना भी प्रायः सतोपजनक है तथा उनके बीच श्रमिकों के जाने-आने के लिये पर्याप्त स्थान पाया जाता है। अहमदाबाद, तागपुर, कोयमुत्तूर, देहली आदि की पुरानी कपड़ा मिलों तथा कलकत्ता की पुरानी जूट मिलों में प्रकाश, सवातन स्थान तथा मशीनों के लगाने की व्यवस्था असतोपजनक है। बम्बई, अहमदाबाद, सोलापुर, देहली, मदुरा, मोदीनगर आदि स्थानों की कुछ कपड़ा मिलों ने वातानुकूलित व्यवस्था भी की है। बम्बई और अहमदाबाद की कुछ मिलों में बपास के रेशों को हटाने के लिए भी मशीनों की व्यवस्था है। अन्य स्थानों पर दशाएँ असहनीय हैं। बिजली के पक्षे तो सामान्यतः सभी मिलों में है शत्रु जूट मिलों में गद्दी हवा को बाहर फेंकने वाले यन्त्रों तथा गीतक यन्त्रों की व्यवस्था नहीं है। पुरानी स्थापित कपड़ा व जूट मिलों में केवल उन न्यूनतम आवश्यकताओं के, जिन्हें कानूनन करना आवश्यक है, स्वास्थ्य व आराम के लिए कुछ नहीं किया गया है। कार्य के समय बैठने तक की व्यवस्था नहीं की गई है। अधिकांश रेसमी तथा ऊनी वस्त्र मिलों में, श्रीनगर के अतिरिक्त जहाँ अधिनियम लागू नहीं है, कार्य की दशाएँ साधारणतया सतोपजनक हैं।

अधिकोश इंजिनियरिंग मिलों में संवत्तन तथा प्रकाश का प्रबन्ध पर्याप्त व संतोषजनक है। कलकत्ता तथा ग्वालिअर के चीनी और मिट्टी के बर्तन उद्योग में संवत्तन तथा प्रकाश की दृष्टि से बहुत कुछ सुधार होना आवश्यक है। बंगलोर के अतिरिक्त सुरक्षा सापनों की कही व्यवस्था नहीं है।

छापेखानों में कार्य की दशाएँ बहुत ही असंतोषजनक हैं। कुछ बड़े छापेखानों को छोड़कर शेष छापेखाने ऐसे घरों में स्थित हैं जिनका निर्माण छापेखाने की दृष्टि से किया ही नहीं गया है। कई स्थानों पर यदाकदा ही पुलाई होती है। बीवारों पर गर्द की मोटी तह जमी रहती है और मकड़ी के जाले लगे रहते हैं। यह घने बसे होते हैं और इनमें भीड़-भाड़ भी अधिक रहती है। सीसे के धुये को, जो धिंधला होता है, निकालने की भी कोई उचित व्यवस्था नहीं है। इससे एक प्रकार की उद्योगजनित बीमारी हो जाती है। मातियों और श्रमिकों को इससे उत्पन्न होने वाले खतरों का सम्भवतः ज्ञान भी नहीं है। गन्दी हवा को बाहर फेंकने वाले पंखों अथवा नलों की भी व्यवस्था नहीं है। छापेखानों में प्रकाश का भी उचित प्रबन्ध नहीं होता है, जिसके कारण कम्पोजिटो के नेत्रों पर बहुत जोर पड़ता है और सीधे ही उनकी नेत्र-ज्योति क्षीण हो जाती है। कुछ छापेखानों को छोड़कर और कही नाकून साफ करने वाले ब्रुशों का प्रयोग नहीं किया जाता है।

काँच उद्योग में भाव लगने व जल जाने जैसी छोटी-छोटी दुर्घटनाएँ बहुत अधिक संख्या में होती हैं। छोटे-छोटे काँच के कारखानों में फर्श के अधिकतर भाग पर भट्टी बनी रहती है जहाँ पर श्रमिक पिघले हुए काँच को नलियों द्वारा मुँह में उलाते हैं। काँच के छोटे-छोटे कण फर्श पर बिखरे पड़े रहते हैं और जब श्रमिक नंगे पैरों चलता है तो वह उसकी खरब में घुस जाते हैं। काँच की नलियों को काटने के लिये बिजली के तेज गर्म तारों का प्रयोग किया जाता है। इसके कारण जल जाने की घटनाएँ बहुत हो जाती हैं। मुँह से फूँक मारने के कारण श्रमिकों के कफ़ों पर बहुत अधिक प्रभाव पड़ता है और इस प्रकार कफ़ों की बीमारियाँ प्रायः उन्हें घेर रहती हैं। कारखानों के अन्दर तापक्रम बहुत ऊँचा रहता है। अतः श्रमिक जब बाहर आते हैं, विशेषतया वर्षा में, तो उन्हें ठंड लगने का डर रहता है। फ़िरोजाबाद के छोटे पैमाने के चूड़ी के कारखानों में कार्य करने की दशाएँ बहुत ही शोचनीय हैं, यद्यपि गत कुछ वर्षों में उत्तर प्रदेश सरकार के हस्तक्षेप के कारण इसमें कुछ सुधार हुआ है। फ़िरोजाबाद में यह उद्योग बेहवादार एक कमरे वाली इमारतों में स्थित है जहाँ सफ़ाई अथवा प्रकाश की उचित व्यवस्था नहीं है।

चीनी उद्योग में मद्रास तथा बम्बई के कारखानों में उत्तर प्रदेश तथा बिहार के कारखानों की अपेक्षा अधिक स्वास्थ्यप्रद कार्य करने की दशाएँ हैं। उत्तर प्रदेश एवं बिहार के चीनी कारखानों में दुर्गन्ध रहती है। कारखानों तथा निकटवर्ती क्षेत्रों में भी शीरा व गन्दे पानी के कारण स्वच्छता की समस्या पनी रहती है। फ़ैक्ट्री से निकले हुए गन्दे पानी को कच्चे तालाब अथवा सोखने वाले गड्ढों में बहने दिया जाता है। गोरखपुर के दो चीनी कारखानों में गन्दे पानी को नदी में

बहा दिया जाता है। केवल मेरठ में एक चीनी मिल ने इस बाय के लिये पक्की नालियों की व्यवस्था की है। सोखने वाले गड्ढे बिहार की एक मिल में पाये जाते हैं। कच्चे तालाबों में खीरे को एकत्रित करने से असहनीय दुर्गन्ध आती है। 'खोई' का मिल की इमारत में ही ढेर लगा देते हैं। अनेक मिलों में फर्श टूटा फूटा और गन्दा रहता है। श्रम अनुसंधान समिति ने यह उल्लेख किया था, कि उत्तर प्रदेश, बिहार व अहमदनगर की कुछ मिलों में यह भी देखा गया कि भाप की नालियों में छिद्र होने के कारण भाप बाहर निकलती रहती थी, तथा मद्रास व बम्बई की कुछ मिलों में जीने लड़े और फिसलने थे। गोरखपुर की दो मिलों में लकड़ों का जीना जोर्णेशीण (Dilapidated) अवस्था में पाया गया। कुछ कारखानों में मशीनों तथा तेज गति से घूमने वाली गरारी व पेटी के चारों ओर ठीक प्रकार से रोक नहीं लगाई गई थी। जहाँ तक प्रकाश और सवातन का सम्बन्ध है चीनी मिलों की दशा, मद्रास की चीनी मिला की छोडकर, साधारणतया सन्तोषजनक पाई गई थी।

कपास और ऊई धुनने के कारखानों में प्रकाश और सवातन की व्यवस्था असन्तोषजनक है। वातावरण में धूल और कपास के रेस रहते हैं। साधारणतया सुरक्षा साधनों की व्यवस्था नहीं है। मद्रास में अनेक चाकर के कारखाने अनुप-मुक्त अधरी इमारतों में हैं जिनमें दिन में भी कृत्रिम प्रकाश की आवश्यकता पड़ती है। सफाई की दशाये शोचनीय है। भान साखन बाल तालाबों के कारण बढ़बू और धूल रहती है। कुछ मिलों में सभी स्थानों पर गन्दगी पाई जाती है।

बड़ी बड़ी अभ्रक खानों में अवस्थाएँ सन्तोषजनक हैं परन्तु छोटे-छोटे कारखानों में श्रमिक गन्दी अवस्था में अन्धरे और बहवादार कमरों में काम करते हैं। खपडा फैक्ट्रियों में केवल कलकत्ते की कुछ शक्ति प्रयोग करने वाली फैक्ट्रियों को छोडकर श्रमिक कानूनों का ठीक प्रकार से पालन नहीं किया जाता है। ऐसे कारखानों में सवातन, सफाई और नालियों की अवस्था धोर असन्तोषजनक है।

मध्य प्रदेश और बम्बई में बीड़ी कारखानों में तो दशाये बहुत ही खराब हैं। श्रमिकों को अन्धेरे में या धुंधले प्रकाश में कार्य करना पड़ता है। स्त्री, पुरुष या बच्चों को कार्य करने के लिये एक दूसरे से सटकर बैठना पड़ता है, जिससे किसी श्रमिक के निकलने के लिये कठिनता से ही स्थान मिलता है। ये कारखाने अनियंत्रित कारखाने हैं और कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते हैं। इस लिये इनकी दशाये बहुत शोचनीय है। इनमें प्रकाश, सवातन, जलमल निवास आदि पर कोई प्रयत्न नहीं है। इसी प्रकार की दशाये मद्रास के सिगार के कारखानों में पाई जाती हैं।

अधिकांश जमडा साफ करने व रंगने के कारखानों में कार्य की दशाये बहुत शोचनीय है। यहाँ पर बड़े हुये गन्धे पानी को निकालने के लिय नालियों की उचित व्यवस्था नहीं है। गन्द पदार्थों को और खुरो को बिना सोचे समझे कारखानों में इधर-उधर डाल दिया जाता है। फर्श ऊँचा नीचा तथा कच्चा

होता है। श्रमिकों को सुरक्षा के साधन भी प्रदान नहीं किये गये हैं और वातावरण अत्यधिक गन्दा रहता है।

खानों में भी कार्य की दशाएँ अधिक संतोषजनक नहीं हैं। मैंगनीज की खानों में शिवराजपुर (बम्बई) को छोड़कर शेष स्थानों में प्रकाश और संवातन का बहुत ही असंतोषजनक प्रबन्ध है। अधिकतर खानों में शौचालय और पेशाबघरों का सर्वथा अभाव है तथा विश्रामस्थलों व शिशुगृहों का तो नाम ही नहीं है। श्रमिकों की खानों में से पानी को नियमित रूप से बाहर नहीं निकाला जाता है। अतः श्रमिकों को खान के भीतर पानी में ही कार्य करना पड़ता है। कोयले की खानों में भी यही दशाएँ हैं। वर्षा के दिनों में खानों में पानी भर जाता है और कभी-कभी तो इसके कारण भयानक दुर्घटनाएँ भी हो जाती हैं तथा अनेक श्रमिकों की मृत्यु भी हो जाती है।

बागान में भी कार्य की दशाएँ अधिक अच्छी नहीं हैं। अक्सर और बगाल के बाग के अनेक बागान मलेरियाग्रस्त क्षेत्रों में स्थित हैं। फलतः श्रमिक सरलता से बीमारियों के शिकार हो जाते हैं। श्रमिक प्रायः दूरस्थ स्थानों में भर्ती किये जाते हैं। इस प्रकार वातावरण तथा जलवायु का उन पर कुप्रभाव पड़ता है। इनमें साध सामग्री के राशन का भी उचित प्रबन्ध नहीं है। स्त्री श्रमिकों के लिए शिशुगृहों की उचित व्यवस्था नहीं है तथा कैंटीन की भी सुविधा नहीं है।

रेलवे में 'गैम मैन' को वहीं में कम्बस तथा बरखाती नहीं दी जाती है। माल ढोने वाले कुलियो तथा पुर्जों ठीक करने वालों के लिये सप्ताह की व्यवस्था नहीं है। कोयला भोक्ते वाले श्रमिकों को पटाकटा ही अपनी आँखों की रक्षा के चश्मा प्रदान किया जाता है। अनेक स्टेशनों पर 'सिगनैल मैन' को वर्षा और धूप से बचाव के लिये किसी सप्ताह की व्यवस्था नहीं होती। कैमिनों में शौचालय, पेशाबघर और पीने के पानी की कोई व्यवस्था नहीं है।

ट्राम तथा बस सेवाओं के श्रमिकों के लिये भी पीने के पानी, शौचालय और विश्राम-गृहों की व्यवस्था नहीं है। ड्राइवरो को ट्राम तथा बस की गति को नियन्त्रित करने के लिये घड़ी प्रदान नहीं की जाती। कन्डक्टरों को यह शिकायत है कि उन्हें नियमित कार्य के पश्चात् दिन की प्रायः का हिसाब-किताब चुकाने के लिए दो घण्टे तक अधिक रुकना पड़ता है।

कार्य की दशाओं में सुधार करने के सुझाव

१९४६ की श्रम अनुसंधान समिति ने कार्य की इन दशाओं की ओर सकेत किया था, जिनका ऊपर उल्लेख किया गया है। बम्बई, अहमदाबाद, कानपुर आदि विभिन्न औद्योगिक क्षेत्रों को व्यक्तिगत रूप से देखने पर अनुभव किया गया है कि अभी तक जर्मनी की लगभग वंसी ही दशाएँ उपस्थित हैं। मोदीनगर में सूती बस्त्र मिल जैसे नये स्थापित कारखानों में अवस्था अवश्य सन्तोषजनक है। बम्बई के साइविल के कारखानों में दशाएँ बहुत शोचनीय पाई जाती हैं। अधिकांश

भारतीय उद्योगों में श्रमिकों के कामों की दशाएँ बहुत ही असन्तोषजनक हैं। काम करने की दशाओं के प्रति मातिकों की बेरुखी, नियमित अधिनियमों के उपबन्धों से बच निकलने के उनके प्रयत्न, सम्बुधित एवं प्रभावशाली निरीक्षण का अभाव और पर्याप्त सुरक्षा व्यवस्थाओं के बिना ही यन्त्रीकरण करना—ये कुछ ऐसे कारण हैं जिन्होंने भारत में अनेक फैक्टोरियों एवं संस्थाओं में कार्य करने की दशाओं को और भी बदतर बना दिया है। निरीक्षण और देखभाल की व्यवस्था की दृढ़ करना चाहिये, निरीक्षण बार-बार होना चाहिये तथा थमिक कानूनों की बढोतरता के साथ अनिवार्यतः उद्योगों में लागू करना चाहिये। तभी श्रमिकों की दशा में सुधार हो सकेगा, दुर्घटनाओं की संख्या में कमी होगी तथा श्रमिकों की कार्यकुशलता भी बनी रहेगी। भग्न अनुसन्धान समिति का यह भी मत था कि कुछ आवश्यक सुविधाओं को वर्तमान की अपेक्षा और भी अधिक विस्तृत आधार पर प्रदान करना चाहिये। सबसे पहली बात तो लगानगर उत्पादन में रत कारखानों में विश्राम दिनों की है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये गन्ध मरकाबों से सप्ताह में एक दिन—रविवार या अन्य कोई दिन—छुट्टी का दिन निश्चित कर दिया है। विश्राम दिनों की समस्या का विवेचन वेतन सहित छुट्टियाँ व भवकाश' के अन्तर्गत दिया जा चुका है।

### शौचालय तथा पेशाबघर (Latrines and Urinals)

शौचालयों तथा पेशाबघरों की व्यवस्था करना एक अन्य आवश्यक सेवा है। अधिकांश नियन्त्रित कारखाने केवल कानून का अक्षरशः पालन करते हैं और श्रमिकों के अनुपात में उन्होंने इस सम्बन्ध में व्यवस्था भी की है। परन्तु उनकी उपकुलता तो इस बात पर निर्भर है कि शौचालय किस प्रकार से बगलें पड़े हैं तथा उनमें सफाई की कौसी व्यवस्था है। प्लस के शौचालय कच्चे तथा खुले शौचालयों से निश्चित रूप से अच्छे और अधिक सेवा प्रदान करने वाले होते हैं। अधिकांश स्थानों पर शौचालयों का टांचा, उनका स्थापन तथा उनकी सफाई की व्यवस्था बहुत ही असन्तोषजनक है। कुछ शौचालयों में छतें नहीं हैं और कुछ में पड़े का भी अभाव है। कीटाणुनाशक पदार्थों का प्रयोग तो कभी-कभी ही किया जाता है। ट्यूबी की भी निश्चित रूप से थोड़े-थोड़े समय के पश्चात् साफ नहीं किया जाता, क्योंकि भगिनो की संख्या कम होती है और निरीक्षण का भी अभाव होता है। इस कारण अधिक खुले मैदानों में ही शौच के लिये जाना अधिक प्रसन्न करते हैं। शौचालयों तथा पेशाबघरों की अलग-अलग व्यवस्था नहीं है। यह बहुत ही गन्दे स्थानों पर बनाये जाते हैं। अनियन्त्रित कारखानों में तो दशाएँ और भी खराब हैं और अधिकांश में तो शौचालय तथा मूत्रालय हैं ही नहीं। इस और सफाई व्यवस्था की तीव्र आवश्यकता है। १९४८ के कारखाना अधिनियम की धाराओं की कठोरता से लागू करना आवश्यक है।

## पीने का पानी (Drinking Water)

पीने के पानी की व्यवस्था भी सन्तोषजनक नहीं है। अगर पीने के पानी की व्यवस्था की भी जाती है तो पानी बहुधा गन्दे बर्तनों में रख दिया जाता है। अधिकतर तो पानी पीने के लिये केवल टॉटी के नलों की व्यवस्था कर दी जाती है। गर्मियों के दिनों में पानी ठण्डा करने के लिये अथवा बर्फ के पानी की कोई व्यवस्था नहीं की जाती। पीने के पानी की उचित व्यवस्था करने की, विशेषतया ग्राम जल में ठण्डा पानी प्रदान करने की, तीव्र आवश्यकता है।

## विश्राम-स्थल (Rest Shelters)

एक अन्य महत्वपूर्ण सेवा श्रमिकों के लिये ऐसे विश्राम-स्थलों की है, जहाँ वह बैठकर खाना खा सकें अथवा मध्याह्न में आराम कर सकें। केवल कुछ ही मिलों में इनकी व्यवस्था है। बड़े-बड़े कारखानों में तो विश्राम-स्थल प्रथम भोजन के लिए सादे की व्यवस्था पाई जाती है, परन्तु छोटे तथा अनियमित कारखानों में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। जहाँ कहीं कुछ व्यवस्था है भी, वहाँ दशाएँ सन्तोषजनक नहीं हैं। विश्राम स्थल ऐसे स्थानों पर बना दिये जाते हैं, जहाँ महिलाओं की सुविधा होती है। प्राधारणतया सब श्रमिकों के लिए पर्याप्त स्थान भी नहीं होता, इनका निर्माण बिना किसी पूर्व योजना के उत्पन्न होया कर दिया जाता है। इनमें गर्म भी रहती है तथा इनकी सफाई भी नहीं की जाती। इसी कारण अधिक इनकी अपेक्षा पेड़ों का साया अधिक पसन्द करते हैं। श्रमिकाएँ स्थानों में तो बैठने की भी व्यवस्था नहीं होती और श्रमिकों को घरती पर बैठकर ही भोजन ग्रहण करना पड़ता है। स्त्री और पुरुष श्रमिकों के लिए अलग-अलग विश्राम-स्थलों की व्यवस्था नहीं की जाती। इसलिये ऐसी परिस्थितियों में यदि अधिक विश्राम-स्थलों का उपयोग नहीं करते, जैसा कि कुछ मासिक शिकायत करते हैं, तो इसका कारण भी स्पष्ट हो है। श्रमिकों को पेड़ के नीचे, जमीन पर, गन्दगी में अथवा कार्य के कमरे के अंदरे कोने में बैठकर खाना खाते हुये देखकर दुःख होता है। स्त्री और पुरुष श्रमिकों के लिए अलग-अलग विश्राम-स्थलों का प्रबन्ध होना चाहिये, जिनमें बैठने की उचित व्यवस्था हो। १९४८ के कारखाना अधिनियम में साथे, विश्राम-स्थल ठीका खाना खाने के लिये कमरों की व्यवस्था की गई है। परन्तु यह उन्हीं कारखानों के लिए है, जहाँ १२० या उससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं।

## दुर्घटनाओं की रोकथाम (Prevention of Accidents)

श्रमिकों की सुरक्षा के लिए एक अन्य आवश्यक व्यवस्था दुर्घटनाओं की रोकथाम है। ऐसी दुर्घटनाएँ, जैसा कि श्रमिक क्षतिपूर्ति के अन्तर्गत बताया जा चुका है, आधुनिक औद्योगिक जीवन की सामान्य बातें हो गई हैं। औद्योगिक दुर्घटनाओं की ओर सब अधिक से अधिक ध्यान दिया जा रहा है। एच० डब्लू० हेनरिच नामक एक औद्योगिक मनोवैज्ञानिक का अनुमान है कि ६८ प्रतिशत

औद्योगिक दुर्घटनाओं को रोका जा सकता है। ८८ प्रतिशत दुर्घटनाएँ दोषपूर्ण निरीक्षण, श्रमिकों की अशोभ्यता, हीन अनुशासन, एवाग्रचित्तता की कमी, सुरक्षा सम्बन्धी बातों की अवहेलना करने की आदतों व कार्य के लिये मानसिक व शारीरिक अयोग्यता के कारण होती हैं। १० प्रतिशत दुर्घटनाएँ दोषपूर्ण मशीनरी अथवा कार्य की बुरी दशाओं के कारण होती हैं। दुर्घटनाएँ इसलिए भी होती हैं कि कुछ मनुष्यों की मनोवृत्ति ऐसी हो जाती है कि वह दुर्घटनाएँ बर ही बैठते हैं, चाहे वह उनसे कितना ही बचना चाहें। औद्योगिक केन्द्रों में श्रमिकों की क्लान्ति (Fatigue) तथा उनमें मानसिक परिवर्तन भी दुर्घटनाओं की प्रवृत्तियों को बढ़ा देते हैं।

औद्योगिक दुर्घटनाओं पर स्थायी श्रम समिति द्वारा अगस्त १९६१ में एक समीक्षा प्रस्तुत की गई थी। इसके अनुसार भारत में दुर्घटनाएँ केवल वही नहीं रही हैं वरन् अधिकतर दुर्घटनाएँ इस कारण होती हैं कि प्रबन्धकों द्वारा अपने संस्थानों में उचित प्रबन्ध करने का अभाव है। औद्योगिक दुर्घटनाओं के कारणों का विश्लेषण करने से ज्ञात होता है कि अधिकांश दुर्घटनाओं का कारण मशीन, व्यक्तियों अथवा वस्तुओं का गिरना तथा किसी पिंड (Body) अथवा वस्तु पर पैर पड़ना या पिंड अथवा वस्तु से टकरा जाना है। इनमें से अंतिम दो का कारण स्पष्ट रूप से मालिकों द्वारा उचित प्रबन्ध का अभाव है। इंग्लैण्ड में व्यक्तियों के गिरने से दुर्घटनाएँ अधिक होती हैं और वस्तु पर पैर पड़ने अथवा वस्तुओं से टकराने के कारण कम होती हैं, जबकि भारत में इसके विपरीत बात है। व्यक्तियों का गिरना तो व्यक्तिगत कारणों से होता है। भारत में जिन उद्योगों में अधिक दुर्घटनाएँ होती हैं वे वस्त्र, यातायात का सामान, मूल धातु पेट्रोल, कोयला, मशीन आदि के उद्योग हैं। समीक्षा में यह भी कहा गया है कि यह बात गलत है कि हाल के वर्षों में अधिक दुर्घटनाओं का कारण छोटे उद्योगों का विस्तार है। यह भी कहा गया है कि दुर्घटनाओं की रोकथाम एक पारस्परिक कार्य है, जिसमें मालिका, श्रमिकों तथा कारखाने के सभी विभागों को प्रयत्न करना चाहिये।

कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत उन सभी दुर्घटनाओं की सूचना, जिनसे मृत्यु हो जाती है अथवा शारीरिक चोट पहुँचती है या जिनसे श्रमिक ४८ घण्टों तक काम करने योग्य नहीं रहता, कारखाना इन्स्पेक्टर को देनी होती है। कोई भी दुर्घटना 'गम्भीर' उस समय समझी जाती है, जबकि दुर्घटना के कारण श्रमिक २१ या अधिक दिनों तक काम पर से अनुपस्थित हो जाता है। दुर्घटना को 'नामूल्य' उस समय कहा जाता है, जब अनुपस्थिति ४८ घण्टों से अधिक परन्तु २१ दिनों से कम होती है। दुर्घटनाओं का तीव्र वर्गीकरण 'धातक' दुर्घटनाओं का है अर्थात् जिनके परिणामस्वरूप मृत्यु हो जाती है। दुर्घटनाओं के वार्षिक आंकड़े कारखाना अधिनियम, खान अधिनियम, रेलवे अधिनियम, तथा गोदी श्रमिक अधिनियम के अन्तर्गत एवजित किये जाते हैं और इन अधिनियमों की वार्षिक रिपोर्टों में प्रकाशित किये जाते हैं। १९६३ में औद्योगिक दुर्घटनाओं की संख्या निम्न



प्रकार थी। कारखानों में—१,८४,४६८ (४६५ घातक तथा १,८४,००३ अघातक), खानों में—३४४ घातक तथा ४,११० गम्भीर, रेलवे में (१९६४-६५) ३६५ घातक तथा ३६,२७१ अघातक; बोटी कर्मचारियों में (१९६४ में) १८ घातक तथा ४,८०८ अघातक।<sup>२</sup> खानों में घातक दुर्घटनाओं की संख्या अधिक है क्योंकि खानों में कार्य खतरनाक होता है। १९५६ से १९५८ तक कोयला खानों में दुर्घटनाओं की संख्या ८,७५७ थी, जिनमें ८५८ व्यक्ति मारे गये थे और ८,४१८ व्यक्तियों की गम्भीर क्षति पहुँची थी।<sup>३</sup> जनवरी १९५६ से दिसम्बर १९६१ तक कोयला खानों में घातक दुर्घटनाओं की कुल संख्या ६११ थी जिनमें ७१२ व्यक्ति मारे गये। सन् १९६२ में, सभी खानों में घातक दुर्घटनाओं की कुल संख्या ३१७ (कोयला खानों में २२९) थी जिनमें ३६८ व्यक्ति (कोयला खानों में २६६ व्यक्ति) मारे गये थे। सभी खानों में गम्भीर दुर्घटनाओं की संख्या ४,८२८ थी (जिनमें ४,६४५ व्यक्तियों की गम्भीर चोट आई) और कोयला खानों में गम्भीर दुर्घटनाओं की संख्या ३,१२५ थी (जिनमें ३,२०७ व्यक्तियों की गम्भीर चोट लगी)। सन् १९६३ में खानों में दुर्घटनाओं की संख्या इस प्रकार थी—घातक २८६ (कोयला खानों में २२३), गम्भीर ३,६८२ (कोयला खानों में २,४४३)। इसमें मरने वाले व्यक्तियों की संख्या ३४४ (कोयला खानों में २६७) और चोट लगने वाले व्यक्तियों की संख्या ४,१०६ (कोयला खानों में २,५३२) थी। सन् १९६४ में, सभी खानों में दुर्घटनाओं में मरने वाले व्यक्तियों की संख्या २६४ (कोयला खानों में १८५) और गम्भीर रूप से घायल होने वालों की संख्या ३,१६० (कोयला खानों में १,९७३) थी। सन् १९६५ में, मरने वालों की संख्या ३३७ (कोयला खानों में ४६३) और गम्भीर रूप से घायल होने वालों की संख्या ३,११३ (कोयला खानों में १,९२०) थी। सन् १९६६ में, मरने वाले व्यक्तियों की संख्या ३७२ (कोयला खानों में, २६६) और गम्भीर रूप से घायल होने वालों की संख्या ३,४८२ (कोयला खानों में २,१६१) थी।

खानों में होने वाली दुर्घटनाओं ने बड़ी गम्भीर स्थिति उत्पन्न की है और सभी देश के ही वर्षों में अनेक सुरक्षारक्षक पग उठाये गये हैं। ये पग अल सुरक्षारक्षक नगरवादियों के प्रत्यावा हैं जो १९५२ के खान अधिनियम के प्रचीन बनाने गये विनियमों के अन्तर्गत की गई थी। जुलाई १९६३ से, खानों में सुरक्षा के लिए एक राष्ट्रीय परिषद् की स्थापना की गई है जिसे “राष्ट्रीय खान सुरक्षा परिषद्” का नाम दिया गया है। यह परिषद् अधिको में सुरक्षा की विधियों तथा ज्ञान का प्रचार करती है। इसमें खान-मानिकों, अधिको तथा खान-प्रबंधकों के प्रतिनिधि हैं। यह परिषद् पर्यवेक्षण स्टाफ को शिक्षित करने के लिए विभिन्न

२. विस्तृत आँकड़ों के लिये देखिए—Indian Labour Year Books and Indian Labour Statistics.

३. समूह में उठाये गये एक प्रश्न ■ उत्तर (मार्च १९५६)।

खानों में नियमित रूप से सुरक्षा-विक्षाओं तथा दुर्घटनाओं की रोकथाम की वक्षाओं का आयोजन करती है, सुरक्षा सम्बन्धी इस्तहार, पर्वे, बिल्ले, प्रतिज्ञाएँ, सुरक्षात्मक खेल, प्रदर्शन-कांडे, पुस्तिकाएँ, ग्रामोफोन रिकार्डें तथा फिल्म आदि तैयार करती है और उनका वितरण करती है, "खान सुरक्षा समाचार" नाम की एक मासिक पत्रिका प्रकाशित करती है, खान सुरक्षा सप्ताह का आयोजन करती है और उसमें सफलता पाने वाले भागीदारों को इनाम देती है। अक्टूबर १९६६ के अन्त तक, इस परिषद् ने कोयला खानों में ३६६ खान सुरक्षा समितियों की और अन्य खानों में ऐसी २०९ समितियों की स्थापना की है। इन समितियों का उद्देश्य खान-अधिको में सुरक्षा-विधियों के सम्बन्ध में जागरण उत्पन्न करना है। इसके अलावा, जून १९६३ से एक स्थायी खान सुरक्षा सामान सलाहकार बोर्ड भी स्थापित किया गया है। इसका कार्य सुरक्षा के सामान को अन्य देशों से भगाना, भारत में सुरक्षा सामान बनाने वाले की ओर ध्यान देना तथा सामान की आवश्यकताओं को देखते रहना और सलाह देना है। यही नहीं, कोयला खान बचाव नियमों के अन्तर्गत कोयला खानों में "बचाव स्टेशन" (Rescue Stations) भी स्थापित किये गये हैं। इनका कार्य आम लगने तथा विस्फोट आदि होने की स्थिति में लोगों को निकालने तथा बचाने के कार्यों में सहायता देना है। वर्तमान समय में आठ बचाव स्टेशन काम कर रहे हैं। अधिको को व्यावसायिक प्रशिक्षण देने तथा उनकी डाक्टरों जाँच के लिए भी अप्रैल १९६६ में नियम बनाये गये थे क्योंकि प्रशिक्षित एवं सक्षम व्यक्ति दुर्घटनाओं को रोकने की दिशा में महत्वपूर्ण भाग भूदा कर सकते हैं। सन् १९५७ के कोयला खान विनियमों द्वारा ऐसी भी व्यवस्था की गई है कि खान मैनेजरों, सर्वेक्षकों (surveyors), प्रतिरिक्त सनय काम करने वाले व्यक्तियों तथा सीरदारों आदि के लिए सक्षमता-प्रमाणपत्र स्वीकार किये जाएँ ताकि इस विषय में भावस्त हुआ जा सके कि केवल योग्य एवं सक्षम व्यक्ति ही इन पदों पर नियुक्त किये जा रहे हैं।

दुर्घटनाओं की रोकथाम के लिये सुरक्षा सम्बन्धी वैधानिक उपबन्ध कारखाना अधिनियम, भारतीय खान अधिनियम, भारतीय रेलवे अधिनियम तथा भारतीय गोदी श्रमिक अधिनियमों में दिये हुये हैं। कारखाना अधिनियम की धाराएँ १९४५ के अधिनियम में और अधिक विस्तृत कर दी गई हैं। प्रत्येक कारखाने के स्थानीय स्वामी पर ही अधिको की सुरक्षा का भार डाला गया है और अब इन्सपेक्टर द्वारा पूर्व सूचना अथवा चेतावनी आवश्यक नहीं रह गई है। कारखानों में अधिकतर दुर्घटनाओं (विशेषतया "घातक तथा गम्भीर" दुर्घटनाओं) का कारण साधारणतया मशीनों को कहा जाता है। अतः कारखाना इन्सपेक्टरों द्वारा मशीनों के चारों ओर रोक लगाने पर बहुत अधिक जोर दिया जाता है। पर्याप्त मात्रा में तोहड़ा उपलब्ध न होने के कारण उचित रोक लगाने में बड़बुन पड़ती है और इसी कारण अधिकांश राज्यों में लकड़ी की रोक लगाने की आज्ञा दे दी गई है। कारखानों के इन्सपेक्टर कुछ विशेष प्रकार की रोक लगाने के उपयुक्त

रंग का प्रदर्शन करते हैं। बिहार, बम्बई, उत्तर-प्रदेश और हैदराबाद में "गुरक्षा समितियों" के संगठनों को प्रोत्साहन दिया गया है तथा "दुर्घटना न हों" (No Accident Campaigns) संचालित किये जाते हैं। कारखानों के मुख्य समाह्वार (Chief Adviser of Factories) के कार्यालय द्वारा समय-समय पर सुरक्षा और दुर्घटनाओं की रोकथाम के उपायों पर पुस्तिकाएँ, एवं तथा विज्ञापन पत्र प्रकाशित किये जाते हैं। जनवरी १९५८ से एक "औद्योगिक सुरक्षा और स्वास्थ्य पत्रिका" भी प्रकाशित की जा रही है। केन्द्रीय सरकार ने बम्बई में एक "औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान संगठन" (Industrial Hygiene Organisation) तथा एक केन्द्रीय श्रम संस्था (Central Labour Institute) की स्थापना की है। इन दोनों संस्थानों ने सततनाक व्यवसायों के सम्बन्ध में अनेक उर्वेक्षण किये हैं। कानपुर, कलकत्ता और मद्रास में औद्योगिक सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण के तीन प्रादेशिक श्रम संस्थानों की स्थापना भी की गयी है। इनका उद्घाटन जुलाई १९६५ में किया गया था। ये संस्थान एक ऐसी समायोजित योजना का भाग हैं जिसका उद्देश्य सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण को सिखा देना है, जिससे औद्योगिक क्षेत्रों की विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। बम्बई की केन्द्रीय श्रम संस्थान इस योजना को लागू करने में केन्द्रीय संगठन का कार्य कर रही है। इसका उद्घाटन फरवरी १९६६ में हुआ था। केन्द्रीय श्रम संस्थान तथा तीन प्रादेशिक श्रम संस्थानों में एक महत्वपूर्ण अनुभाग (section) है औद्योगिक सुरक्षा, स्वास्थ्य व कल्याण केन्द्र, जिसमें औद्योगिक श्रमिकों की सुरक्षा, उनके स्वास्थ्य एवं कल्याण के विभिन्न दृष्टिकोणों पर वस्तुओं एवं दृश्यों का प्रदर्शन किया जाता है। ये केन्द्र औद्योगिक श्रमिकों के कारण जीवन, शरीर के अंगों तथा स्वास्थ्य को उत्पन्न होने वाले खतरों की व्याख्या तथा स्पष्टीकरण करते हैं और उनसे बचाव के प्रभावशाली तरीकों का प्रदर्शन करते हैं। भागिकों के कुछ संगठन, श्रमिक सघ तथा "सुरक्षा-प्रथम परिषद्" (Safety First Associations) जैसे कुछ ऐंग्लिक संस्थानों भी औद्योगिक सुरक्षा को प्रोत्साहित कर रहे हैं। वर्ष १९५८ के अधिनियम में श्रमिकों की सुरक्षा के विषये अनेक धाराएँ दी हुई हैं, परन्तु उनका कठोर रूप से लागू करना आवश्यक है।

मार्च, १९५५ में कारखानों के मुख्य इन्स्पेक्टरों के एक सम्मेलन में दुर्घटनाओं की रोकथाम के प्रश्न पर विचार किया गया था। इस बात पर विशेष ध्यान दिया गया था कि सततनाक यंत्रों से सुरक्षा करने के हेतु कुछ सामान्य सिद्धान्तों की "सुरक्षा पुस्तिकाएँ" प्रकाशित की जायें तथा गुरक्षा पुस्तिकाओं की तैयारी के लिए मूल धाँकड़ों के एकत्रित करने के लिये समितियाँ बनाई जायें। अधिनियम में दिये गये सुरक्षा सम्बन्धी उपबन्धों का भी कठोरता से पालन किया जाना चाहिये। जनवरी १९६० में श्रम श्रमियों के सम्मेलन में औद्योगिक दुर्घटनाओं के विषय पर काफी विचार-विमर्श किया गया था। इस सम्मेलन में केंद्रीय निरीक्षक व्यवस्था को दृढ़ करने, छोटे-छोटे भागिकों को परामर्श देने, सुरक्षा उपायों में

धर्मिकों को प्रशिक्षण देने, निरन्तर प्रचार करने, पारितोषिक देने, सुरक्षा सम्बन्धी समस्याओं का सर्वेक्षण करने आदि के सम्बन्ध में सिफारिशों की थी। राष्ट्रीय सुरक्षा पारितोषिकों की एक योजना बनाने के लिए एक विशेष समिति का निर्माण किया गया था। विभिन्न प्रकार के पोस्टर और द्रव्य-दृष्टि की रंगीन हलाहट भी तैयार की गई। नई दिल्ली में ११ से १३ दिसम्बर १९६५ तक औद्योगिक सुरक्षा पर राष्ट्रपति का सम्मेलन आयोजित किया गया जिसका उद्घाटन राष्ट्रपति ने किया। सम्मेलन का उद्देश्य यह था कि विभिन्न दलों तथा हितों से सम्बन्धित व्यक्ति परस्पर विचार-विनिमय करके उद्योगों में सुरक्षा के महत्व पर प्रभाव डालें और उद्योगों में होने वाली दुर्घटनाओं की रोकथाम के लिए सिफारिशें करें। सम्मेलन ने स्थायी धर्म समिति द्वारा अप्रैल १९६१ में किये गये उस प्रस्ताव का समर्थन किया जिसमें राष्ट्रीय एवं राज्य-स्तरीय पर सुरक्षा परिषदों की स्थापना की बात बही गई थी। स्थायी धर्म समिति ने फरवरी १९६६ में फिर इस प्रस्ताव से सहमति प्रकट की। परिणामस्वरूप भी तबत एच० टाटा की अध्यक्षता में एक राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद (National Safety Council) की स्थापना की गई। परिषद के प्रधान कार्यालय अब बम्बई के केन्द्रीय धर्म सस्पास में है। प्रायः ४५ में इसके सचालक के लिए भारत सरकार ने एक अनुदान दिया और साथ ही यह आशा की गई कि कुछ समय पश्चात् परिषद एक ऐच्छिक समूह के रूप में विकसित होगी और उसका पोषण उद्योग तथा अन्य सम्बन्धित हितों द्वारा किया जायेगा।

धर्मिकों द्वारा अच्छा कार्य करने का तथा औद्योगिक उद्यमों में अच्छे सुरक्षा रिकार्ड को मान्यता प्रदान करने के लिये धर्म तथा रोजगार मन्त्रालयों ने सन् १९६५ में उन धर्मिकों के लिये एक अथर्वीर राष्ट्रीय पारितोषिक योजना लागू की जो उत्पादन, मिश्रणकता अथवा कार्यक्षमता बढ़ाने के लिये उपयोगी सुझाव दें। धर्म तथा रोजगार मन्त्रालय ने उद्योगों में सुरक्षा सम्बन्धी जागरण उत्पन्न करने के लिये राष्ट्रीय सुरक्षा पारितोषिक योजनाएँ (कुल ४) भी लागू की। योजना के अन्तर्गत दिये जाने वाले पुरस्कारों में सर्वप्रथम मार्च १९६६ में ५७ पुरस्कार विजेताओं को ट्रॉफी, कप तथा प्रमाण-पत्रों के रूप में इनाम दिये गये—जिनमें २७ अथर्वीर राष्ट्रीय पारितोषिक योजना के अन्तर्गत थे और ३० राष्ट्रीय सुरक्षा पारितोषिक योजनाओं के अन्तर्गत। २० मार्च १९६७ को, अथर्वीर योजना के अन्तर्गत ३१ और सुरक्षा योजनाओं के अन्तर्गत ४१ इनाम बाँट गये।

रिकार्ड के संगीत की व्यवस्था

(Provision of Recorded Music)

कुछ व्यक्तियों का यह सुझाव है कि अच्छा वातावरण बनाये रखने के लिये कार्य के घंटों की अवधि में ही रिकार्ड के संगीत की व्यवस्था होनी चाहिये। परन्तु यह सुझाव व्यावहारिक प्रतीत नहीं होता, क्योंकि बड़े पैमाने के उद्योगों में धर्मिकों पर इसका कोई विनाश प्रभाव नहीं पड़ेगा। कारखानों में मशीन का शोरगुल इतना

## कार्य के घंटे

अधिक होता है कि कार्य के समय रिकार्ड के संगीत की बात हास्यास्पद प्रतीत होती है। यदि दलकी व्यवस्था की गयी जाती है तो यह श्रमिकों के लिये सहायक होने को अपेक्षा उनके ध्यान को बाँट देगी। सम्मान्तर अवकाश भोजन के समय में तो रेडियो प्रभवा रिकार्ड के संगीत में कोई आपत्ति नहीं हो सकती। दलकी व्यवस्था कैंटीन द्वारा सरिता से तथा कुशलतापूर्वक की जा सकती है, अन्यथा कारखाने के अन्दर रिकार्ड के संगीत की व्यवस्था के सुझाव पर सम्भीरतापूर्वक ध्यान नहीं देना चाहिये। अन्य देशों में, जहाँ कारखानों के अन्दर मशीनों द्वारा इतना शोर पैदा नहीं होता और संगीत भी भिन्न प्रकार का होता है, इस सम्बन्ध में विचार किया जा सकता है। अन्य देशों में इस सम्बन्ध में सफलतापूर्वक कुछ प्रयोग भी किये गये हैं।

## उपसंहार

देश में प्रौद्योगिक श्रमिकों को कार्य की दशाओं में उत्पन्न करने की बहुत आवश्यकता है। किसी भी कारखाने को उस समय तक बचाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिये, जब तक कि कारखाने के स्थान आदि को पूर्ण स्वीकृति सरकार द्वारा प्राप्त नहीं कर ली जाती। १९४८ के कारखाना अधिनियम में यद्यपि श्रमिकों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा की पर्याप्त व्यवस्था है, तथापि सबसे बड़ी आवश्यकता तो इस बात की है कि उन्हें उचित प्रकार से लागू किया जाय तथा इनका उचित प्रकार से निरोक्षण भी हो। अधिनियम का संच प्रविवक्षित कारखानों और छोटे-छोटे सरमागों तक भी विस्तृत होना चाहिए। ऐसे कारखानों में कार्य की दशाओं परवर्तन आवश्यक है।

जब कुछ वर्षों में निरोक्षण की व्यवस्था में सुधार हुआ है तथा अधिनियमों के अन्तर्गत दण्ड भी अधिक दिये गये हैं। कारखानों निरोक्षणों के लिए नई दिवशी में प्रशिक्षण पाठ्य-क्रम भी प्रारम्भ किये गये हैं। कोलम्बो प्रायोजन और अमेरिका प्रशिक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत अनेक निरीक्षकों को प्रशिक्षण हेतु अरब देशों में भेजा गया है। उद्योग में तापक्रम व्यवस्थाओं तथा कार्य के अनुपात में विश्राम अवधि का निर्धारण करने के लिये अमेरिका के एक विशेषज्ञ की सहायता से अध्ययन किया गया था, जिसका उद्देश्य यह मासूम करना था कि श्रमिकों की 'ताप सहनशीलता' किसनी है और अत्यधिक ताप और हवा की नमी का उनके स्वास्थ्य और कार्य-कुशलता पर क्या प्रभाव पड़ता है। इस प्रकार का अध्ययन बहुपदात्मक की है सुती कपड़ा मिलों में किया गया है। रंग बनाने वाली फैक्ट्रियों में भी वातावरण का सर्वेक्षण किया जा रहा है। केन्द्रीय और प्रादेशिक तम संस्थानों ने भी प्रौद्योगिक सुरक्षा के सम्बन्ध में अनेक सर्वेक्षण तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम लागू किये हैं।

## कार्य के घण्टे

(Hours of Work)

कार्य के घण्टों को नियन्त्रित करने का महत्त्व

श्रमिकों का स्वास्थ्य एवं कार्यकुशलता अधिकतर इस बात पर निर्भर

करती है कि उन्हें कितने घण्टे काम करना पड़ता है। अधिक घण्टों तक काम करने में स्वभावतया श्रमिक को थकावट हो जाती है तथा वह अपने कार्य के प्रति शिथिल भी हो जाता है। थकावट के कारण बहुधा श्रमिक का स्वास्थ्य गिर जाता है। इससे उसकी कार्यकुशलता पर भी प्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त यदि कार्य के घण्टे अधिक हैं, तब श्रमिकों में इधर-उधर घूमने और अनेक बहानों से समय नष्ट करने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। भारत में मालिकों को बहुधा यह शिकायत रहती है कि भारतीय श्रमिक स्थिर चित्त होकर निरन्तर कार्य करने में असमर्थ हैं। श्रमिक अधिबस्तर अपनी मशीनों पर से अनुपस्थित पाये जाते हैं तथा उनके स्थान पर अतिरिक्त श्रमिकों को लगाया पड़ता है। श्रमिकों की इस प्रवृत्ति का मुख्य कारण भारतीय कारखानों में चले आ रहे कार्य के अधिक घण्टों का होना है। अधिक घण्टों से न केवल शारीरिक थकावट होती है, बल्कि श्रमिकों को अधिक समय तक अपने घर से 'बाहर भी रहना पड़ता है। इसका परिणाम यह होता है कि श्रमिक घरेलू काम-काज तथा अपने परिवार की ओर विशेष ध्यान नहीं दे पाता और न ही अपने मानसिक और शारीरिक मनोरंजन तथा सामाजिक कल्याण के लिये समय निकाल पाता है। भारत में जलवायु की दशा तथा कार्य की अस्वास्थ्यकर दशाएँ भी देश में कार्य के घण्टों को घटाने की आवश्यकता की ओर संकेत करती हैं। यदि कार्य के घण्टे सामान्य हों, बीच में विराम के लिये मध्याह्न भी हो, तब श्रमिक अपने कसबों का कुशलता से और प्रसन्नतापूर्वक पालन कर सकता है। अतः भारत में कार्य के घण्टों को कम करने का प्रश्न भारतीय औद्योगिक श्रमिकों के लिये सदैव ही बड़ा महत्वपूर्ण रहा है, परन्तु देश में ४८ घण्टे का सप्ताह १९४८ तक लागू नहीं किया जा सका था।

### कारखाना अधिनियमों द्वारा कार्य के घण्टों का निर्धारण

देश में समय-समय पर विभिन्न कारखाना अधिनियमों द्वारा कार्य के घण्टे निर्धारित किये गये हैं। सन् १८८१ के प्रथम कारखाना अधिनियम के प्रारम्भ में केवल सात से दारह वर्ष तक की आयु के बालकों के कार्य के घण्टे निर्धारित किये गये थे। उनके काम करने की अवधि ६ घण्टे प्रतिदिन थी, जिसमें प्रतिदिन एक घण्टे का विश्राम और मास में चार दिन की छुट्टियों की भी व्यवस्था थी। व्यस्कों के लिये कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। सन् १८९१ के कारखाना अधिनियम द्वारा स्त्रियों के कार्य करने के घण्टे प्रतिदिन ११ निर्धारित किये गये थे, और ११ घण्टे के विश्राम मध्याह्न की भी व्यवस्था थी। ६ से १४ वर्ष के बालकों के लिये कार्य करने के घण्टे प्रतिदिन ७ कर दिये गये। स्त्रियों और बालकों के लिये रात्रि में काम करना निषिद्ध कर दिया गया। पुरुष श्रमिकों के लिये भी एक घण्टे के विश्राम की व्यवस्था की गई थी। सन् १९११ के कारखाना अधिनियम में प्रथम बार वयस्क पुरुष श्रमिकों के लिए अधिकतम कार्य के घण्टे प्रतिदिन १२ निर्धारित किये गये, जिसमें एक घण्टे के विश्राम की भी व्यवस्था थी। १९२२ के कारखाना अधिनियम द्वारा वयस्क पुरुष श्रमिकों के कार्य के घण्टे घटाकर प्रतिदिन

११ अथवा ६० घण्टे प्रति सप्ताह कर दिये गये। १२ से १५ वर्ष तक की छात्रु के बालकों के लिये कार्य के घण्टे प्रतिदिन ७ निर्धारित किये गये। स्त्रियों और बालकों के लिये रात्रि में काम करना निषेध कर दिया गया। १९३४ के कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत मौसमी कारखानों में व्यक्तों के कार्य के घण्टे प्रतिदिन ११ अथवा ६० घण्टे प्रति सप्ताह तथा निरन्तर चालू कारखानों में प्रतिदिन १० अथवा ५४ घण्टे प्रति सप्ताह निर्धारित किये गये। बालकों के कार्य के घण्टे घटाकर प्रतिदिन ५ कर दिये गए। अथ-समय-विस्तार (Spread Over) का नियम भी प्रथम बार लागू किया गया और व्यक्तों के लगातार काम करने के घण्टे १३ और बालकों के ६½ निर्धारित किये गये। समयोपरि (Overtime) के लिये यह आवश्यक कर दिया गया कि सामान्य मजदूरी से छेड़ गुना अधिक मजदूरी दी जाय।

नवम्बर, १९४५ में सत्रवें अथ सम्मेलन ने ४८ घण्टे प्रति सप्ताह के सिद्धान्त को विचारित की और उसके परिणामस्वरूप १९४६ में एक संशोधित अधिनियम पारित किया गया। अब निरन्तर चालू कारखानों में कार्य के घण्टे घटा कर अधिकतम प्रति सप्ताह ४८ अथवा प्रतिदिन ६ और मौसमी कारखानों में प्रति सप्ताह ५४ अथवा प्रतिदिन १० कर दिये गए। अथ-समय-विस्तार १३ घण्टों से घटाकर निरन्तर चालू कारखानों में १०½ घण्टे और मौसमी कारखानों में ११½ घण्टे कर दिया गया। समयोपरि कार्य के लिये सामान्य वेतन से दुगुनी दर से जुगुप्ता की व्यवस्था कर दी गई। इसके पश्चात् १९४८ का कारखाना अधिनियम प्रभावी है। इसके अनुसार कार्य के घण्टे पहले की ही भाँति प्रति सप्ताह ४८ अथवा प्रतिदिन ६ हैं और अथ-समय-विस्तार भी १०½ घण्टे है। इस अधिनियम में निरन्तर चालू और मौसमी कारखानों के अन्तर को समाप्त कर दिया गया है। बालकों और किशोरों के लिये कार्य के घण्टे प्रतिदिन ५½ निर्धारित किये गए हैं और अथ-समय-विस्तार उनके लिये पाँच घण्टों का कर दिया गया है। प्रति ५ घण्टे कार्य करने के पश्चात् लगभग धमिक के लिये आधे घण्टे के मर्यादा की व्यवस्था की गई है। एक साप्ताहिक छुट्टी तथा वेतन सहित अवकाश की भी व्यवस्था है। स्त्रियों और बच्चों का रात्रि ७ बजे से लेकर प्रातः ६ बजे तक कार्य करना निषिद्ध है। समयोपरि के लिये सामान्य वेतन से दुगुना वेतन होता है। कोई भी धमिक एक ही दिन में दो कारखानों में काम नहीं कर सकता। रात्रि पारी में कार्य करने वाले धमिकों के लिए यह आवश्यक हो गया है कि उन्हें हर सप्ताह २४ घण्टे का निरन्तर विराम प्रदान किया जाय। राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे कुछ विशेष वर्गों के धमिकों को काम के घण्टों से सम्बन्धित उपबन्धों से छूट दे सकें परन्तु ऐसी छूट की स्थिति में काम के घण्टों की कुल संख्या १ दिन में १० से अधिक और सप्ताह में ५० दिन से अधिक नहीं होनी चाहिये। इसी प्रकार अथ-समय-विस्तार १ दिन में १२ घण्टे से अधिक नहीं होना चाहिये।

१९४४ में कारखाना अधिनियम में संशोधन किया गया। इसका मुख्य उद्देश्य कारखानों में रात्रि में कार्य करने वाले युवकों और स्त्री धमिकों के रोगप्रार

के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के अभिसमय को लागू करना था, क्योंकि इस अभिसमय को भारत सरकार ने अपना लिया था। इस संशोधित अधिनियम के अनुसार कारखानों के मुख्य निरीक्षकों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे दैनिक कार्य के घण्टों की सीमा के अन्दर कारखानों को कुछ छूट दे सकें, ताकि पारियों के परिवर्तन करने में सुविधा हो सके। बिभी भी कारखाने को किसी विशेष कारण से अब यह अनुमति दी जा सकती है कि ५ घण्टे लगातार कार्य करने के पश्चात् अपने श्रमिकों को आधे घण्टे का मध्यान्तर देने के स्थान पर ६ घण्टे निरन्तर कार्य करने के बाद मध्यान्तर प्रदान करे। संशोधित अधिनियम में बालकों और किशोरों के काम पर लगाये जाने के सम्बन्ध में कुछ और प्रतिबन्ध भी लगाये गये हैं। बालकों तथा १७ वर्ष से कम आयु के किशोरों का कारखानों में रात्रि में काम करना निषिद्ध घोषित कर दिया गया है। 'रात्रि' की परिभाषा का अर्थ उस अवधि से लिया गया है जो कम से कम निरन्तर १२ घण्टों की हो और जिसमें कम से कम निरन्तर ७ घण्टों की अवधि ऐसी हो जो बालकों के लिये १० बजे रात्रि से प्रातः ६ बजे तक और किशोरों के लिये १० बजे रात्रि से प्रातः ७ बजे तक आती हो।

### भारतीय उद्योगों में प्रचलित कार्य के घण्टे

उपराक्त उल्लेख भारत में कार्य के घण्टे सम्बन्धी वैधानिक उपबन्धों का है, परन्तु यह विधान केवल नियन्त्रित उद्योगों में ही लागू होते हैं। भारत में कारखाना उद्योग के प्रारम्भिक दिनों में अधिक घण्टों तक काम करना साधारण बात थी। १९०८ तक सूती उद्योग में सामान्य कार्य दिवस १४ से १५ घण्टों का और कभी-कभी ता १८ घण्टों तक का होता था। अनेक कारखाना अधिनियमों द्वारा कार्य दिवस को कम किया जा सका है। द्वितीय विश्व युद्ध से पूर्व कारखानों में कार्य के घण्टे १९३४ के कारखाना अधिनियम द्वारा नियन्त्रित किये जाते थे। वम्बई और अन्य स्थानों की सूती वस्त्र मिलों में ५४ घण्टे प्रति सप्ताह अथवा ६ घण्टे प्रतिदिन काम किया जाता था। मौसमी मिलों में कार्य के घण्टे और भी अधिक थे। कपास से विनीला निकालने वाली मिलों व रेशमी तथा ऊनी वस्त्र मिलों में १० घण्टे काम होता था। गुड उद्योग में १२ घण्ट और मोजे बनियान आदि बनाने वाले कारखानों में २३ से १० घण्टे तक काम होता था। लगभग सभी कारखानों में नियमित मध्यान्तर और साप्ताहिक छुट्टी दी जाती थी।

१९३६ में युद्ध छिड़ जाने के परिणामस्वरूप उत्पादन को तेजी से बढ़ाना पड़ा और सरकार ने सड़ककालीन उपाय के रूप में कारखाना अधिनियमों द्वारा निर्धारित कार्य के घण्टों की धारा में कुछ ढील दे दी। उदाहरणार्थ—नवम्बर १९४१ में सूती वस्त्र और बुनाई मिलों को ५४ घण्टों के स्थान पर ६० घण्टे प्रति सप्ताह काम करने की अनुमति प्रदान कर दी गई। जूट मिलों के कार्य के घण्टे तो कहीं-कहीं ६६ घण्टे प्रति सप्ताह तक हो गये। यह ध्यान देने योग्य बात है कि



बंगाल में जूट मिलों के कार्य के घंटों का निर्धारण कानून द्वारा निश्चित की गई सीमाओं के अन्तर ही भारतीय जूट मिल परिषद् द्वारा किया जाता है। बुद्धकाल में इसका निर्धारण जूट की माँग और कारखानों को चलाने के लिये कोयले की उपलब्धि के अनुसार किया गया। यम अनुसन्धान समिति ने १९४६ में यह बताया कि अधिकांश कारखानों में कार्य के घंटे ८ से ९ प्रतिदिन तक थे। कुछ कारखानों में, जहाँ कि तीन पारियों में काम होता था, कार्य के घंटे प्रतिदिन ७½ ही थे। बपरा और कालीन बनाने वाले जैसे प्रविधयुक्त कारखानों में कार्य के घंटे कभी-कभी प्रतिदिन १२ तक पहुँच जाते हैं। जहाँ एक 'यम-समय-विस्तार' (Spread-over) का सम्बन्ध है, वह स्थान-स्थान पर और विभिन्न उद्योगों में पारी प्रणाली और पद्यन्तर को व्यवस्था के अनुसार भ्रमण-भ्रमण है। परन्तु साधारणतया यह कारखाना अधिनियम की धाराओं के अनुसार ही है।

यह बात भी उल्लेखनीय है कि १९४६ के सर्वोच्च अधिनियम के पारित होने से पूर्व भी, जिसमें कार्य के घंटों की संख्या घटकर प्रति सप्ताह ४८ कर दी गई थी, अधिकांश नियोजित उद्योगों में अधिक ४८ घंटे प्रति सप्ताह ही काम करते थे। १९३८ में यह देखा गया कि भारतवर्ष के निरन्तर चालू कारखानों में कार्य करने वाले २९% पुरुष अधिक और ३१% स्त्री अधिक ४८ घंटे प्रति सप्ताह से अधिक काम नहीं करते थे तथा भीतरी उद्योगों में भी ३६ प्रतिशत पुरुष अधिक और ४३ प्रतिशत स्त्री अधिक ४८ घंटे से अधिक काम नहीं करते थे। विहार अधिक जाँच समिति ने भी यह उल्लेख किया था कि अधिकतर काम के घंटे कानून द्वारा निर्धारित काम के घंटों से कम थे। १९४१ में भारत सरकार के यम विभाग द्वारा दी गई जाँच-पड़ताल से भी यह बात हुआ कि इन्जीनियरिंग, कच्चे सोहो, चीनी, रई से मिलीला निकालने वाले कारखानों तथा ड्रायवे, बस सेवा और हन्दरगाहों में ४८ घंटे प्रति सप्ताह ही काम लिया जाता था। अब सभी प्रकार के कारखानों में १९४८ के कारखाना अधिनियम द्वारा निर्धारित ४८ घंटे प्रति सप्ताह कार्य किया जाता है।

### खानों में काम करने के घंटे

जहाँ तक खानों का सम्बन्ध है, कार्य के घंटे प्रथम बार १९२३ के भारतीय खान अधिनियम द्वारा निर्धारित किये गये थे। यह खान के ऊपर काम करने वाले अधिकों के लिए ६० घंटे प्रति सप्ताह और खान के भीतर काम करने वालों के लिए ५४ घंटे प्रति सप्ताह निर्धारित किये गये थे। १९२८ में खानों में १२ घंटे प्रतिदिन में अधिक कार्य करना निषिद्ध कर दिया गया। १९२९ के बाद से ही खानों के भीतर स्थितों को काम करने की अनुमति दी गई और १९३४ में अधिनियम में संशोधन के अनुसार तो सभी स्थलों के लिए खान के भीतर काम करने पर रोक लगा दी गई। बुद्धकाल में अधिकों की कमी के कारण यह प्रतिबन्ध हटा लिया गया था, परन्तु १९४६ में इसको पुनः लागू कर दिया गया। भारतीय

खान अधिनियम में १९३५ में संशोधन किया गया। इसके द्वारा खान के ऊपर काम करने वाले श्रमिकों के लिए कार्य के घंटे प्रति सप्ताह ५४ अथवा प्रतिदिन १० और खान के अन्दर काम करने वाले श्रमिकों के लिए ६ घंटे प्रतिदिन निर्धारित किये गये। १५ वर्ष से कम आयु के बालकों को किसी भी खान में नौकरी पर नहीं लगाया जा सकता था और किसी भी श्रमिक को खान में १२ घंटे से अधिक रोका नहीं जा सकता था। एक साप्ताहिक छुट्टी की भी अनिवार्य रूप से व्यवस्था थी। श्रमिकों की निकटता सुविधा, सफाई, जलपूर्ति और स्वास्थ्य की देखभाल करने के लिए खानों में स्वास्थ्य बोर्डों की स्थापना की गई।

फरवरी १९५२ में जो भारतीय खान अधिनियम पारित हुआ, उसके अन्तर्गत खान उद्योग में रोजगार और कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में जो विधान थे, उनको समायोजित करके १९४८ के कारखाना अधिनियम के अनुरूप ही बना दिया गया है। अधिनियम में खान के ऊपर और खान के अन्दर काम करने वाले सभी वयस्क श्रमिकों के लिये कार्य के घंटे घटा कर प्रति सप्ताह ४८ कर दिये गये हैं तथा इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि किसी भी श्रमिक से खान के ऊपर ६ घंटे प्रतिदिन और खान के अन्दर ८ घंटे प्रतिदिन से अधिक काम नहीं लिया जा सकता। श्रम-समय-विस्तार खान के ऊपर कार्य करने वाले श्रमिकों के लिये १२ घंटे और खान के अन्दर कार्य करने वाले श्रमिकों के लिये ८ घंटे निर्धारित किया गया है। खान के भीतर कार्य करने वाले श्रमिकों की कुछ विशेष श्रेणियों के लिये कार्य के घंटे प्रतिदिन ६ अथवा प्रति सप्ताह ५४ निर्धारित किये गये हैं। खान के ऊपर कार्य करने वाले वयस्क श्रमिकों को ५ घण्टे कार्य करने के पश्चात् आधा घण्टे का मध्याह्न मिलाता है। कोई भी श्रमिक समयोपरि सहित एक दिन में १० घण्टे से अधिक कार्य नहीं कर सकता। अधिनियम में इस बात का भी उल्लेख किया गया है कि खान के ऊपर कार्य करने वाले श्रमिकों को समयोपरि का बेतन सामान्य वेतन का डेढ़ गुना और खान के अन्दर कार्य करने वाले श्रमिकों को सामान्य वेतन का दुगुना दिया जायेगा। १९५६ में इस संशोधन के पश्चात् समयोपरि की दर सभी श्रमिकों के लिये सामान्य वेतन की दुगुनी राशि कर दी गई है। अधिनियम में खान के अन्दर कार्य करने वाले श्रमिकों की आयु की सीमा १७ से बढ़ाकर १८ वर्ष कर दी गई है। किशोरो (१५ से १८ वर्ष तक की आयु वाले) से ४½ घंटे प्रतिदिन से अधिक काम नहीं लिया जा सकता तथा ६ बजे सायंकाल से ६ बजे प्रात तक उनको काम पर भी नहीं लगाया जा सकता। स्त्री श्रमिकों के लिये खान के अन्दर काम करने तथा रात्रि में अर्थात् ७ बजे सायंकाल से ६ बजे प्रात तक काम करने पर प्रतिबन्ध यथावत् बना हुआ है।

### रेलवे में कार्य के घंटे

रेलवे में कार्य करने के घंटे १८६० के अधिनियम द्वारा निर्धारित होते हैं। १९३० में इस अधिनियम में संशोधन किया गया था। इसके अनुसार रोजगार के

घण्टों के विनियम (Hours of Employment Regulations) बनावे गये थे । इनके अनुसार सप्ताहात्तर काम करने वाले कर्मचारियों के लिये कार्य के घण्टे प्रति सप्ताह १० हैं और सविराम (Intermittent) कार्य करने वाले कर्मचारियों के लिये कार्य करने के घण्टों की संख्या ८४ है । आपत्काल को छोड़कर सप्ताह में एक छुट्टी करना अनिवार्य कर दिया गया है । रोजगार के घण्टों के यह विनियम सभी मुख्य रेलों में लागू होते हैं, परन्तु यह रेलवे वर्कशॉप में काम करने वाले कर्मचारियों पर लागू नहीं होते क्योंकि वह भारतीय कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत आते हैं । रेलवे रेलवे कर्मचारी भी अब ४८ घण्टे प्रति सप्ताह की तथा उन सभी सुविधाओं की माँग करते लगे हैं जो कारखाना श्रमिकों को प्राप्त होती हैं । १९५१ में सरकार ने कार्य के घण्टों के सम्बन्ध में स्वायत्तीय रायव्यवस्था के पञ्चाट को कार्यान्वित कर दिया और इसी उद्देश्य से सन् १९५६ में रेलवे अधिनियम में भी सुधारन कर दिया । इसके बाद १९६१ में सरकार ने फिर सुधारन किया जिसका दल्लेल हम 'यातायात में श्रमिक विचार' के अन्तर्गत करेंगे ।

### बागान में कार्य के घण्टे

बागान में मत कुछ वर्षों तक कार्य के घण्टों के ऊपर नियन्त्रण नहीं था । उत्तरी भारत के बागान में श्रमिक साधारणतया प्रातः ८ से २-३ बजे साय तक काम करते हैं । दक्षिण भारत के चाय और कॉफी बागान में काम के घण्टे साधारणतया अधिक हैं । वहाँ पर श्रमिक प्रातः ८ से साय ५-६ बजे तक काम करते हैं, जिसमें एक घण्टे का मध्याह्नतर भी होता है । उसमें भी कभी-कभी काम से लिया जाता है । काम अधिक होने के समय को छोड़कर साधारणतया चाय और कॉफी के बगीचों में रविवार छुट्टी का दिन होता है । घसम के चाय बागान में बड़े भर में दो-तीन वेतन सहित छुट्टियों को भी व्यवस्था है परन्तु श्रमिकांश बागान में कोई वेतन सहित छुट्टी प्रदान नहीं की जाती है ।

अनूबर १९५१ में सरकार ने बागान श्रमिक अधिनियम पारित किया, जिससे चाय, कॉफी, रबड़ और सिस्कोना के बागान में लगे हुये श्रमिकों के कार्य की दशाओं को वैधानिक रूप से नियन्त्रित किया गया है । अधिनियम में श्रमिक वर्कशॉप के कार्य के घण्टे ४४ प्रति सप्ताह तथा वर्कशॉप व किचोरो के ४० प्रति सप्ताह निश्चित किये गये हैं । अधिनियम में काम के दैनिक घण्टे नियत नहीं किये गये हैं परन्तु यह व्यवस्था की गई है कि एक वर्कशॉप के लिये काम की अवधि इस प्रकार निश्चित होनी चाहिये कि यह एक दिन में १२ घण्टे से अधिक न हो । इस सीमा में विराम का मध्याह्नतर तथा काम के लिये प्रतीक्षा करने में लगाया गया समय भी सम्मिलित है । यदि किसी सप्ताह में काम करने की कुल अवधि १६ दिन से कम नहीं है तो एक साप्ताहिक छुट्टी की भी व्यवस्था है । कोई भी श्रमिक बिना प्राये घण्टे का मध्याह्नतर प्राप्त किये ३ घण्टे से अधिक काम नहीं कर सकता । श्रमिक दैनिक काम के घण्टे निश्चित नहीं किये गये हैं, परन्तु समय-समय-विस्तार

की अवधि एक दिन में १२ घण्टे निर्धारित की गई है। १२ वर्ष से कम की आयु के बच्चों को कार्य पर लगाना तथा सप्ताह ७ बजे से प्रातः ६ बजे तक किसी भी स्त्री व बच्चे को काम पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया है। यदि कोई श्रमिक किसी भी दिन आधा घण्टे से अधिक देर से आता है, तब मासिक उसको काम पर लगाने में इन्कार कर सकता है। राज्य सरकारों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह एक साप्ताहिक छुट्टी प्रदान करने के लिये और साप्ताहिक छुट्टी के दिन अगर कार्य किया गया हो तो उसके लिए भुगतान करने के लिये नियम बना सकें। श्रमिक छुट्टी के किसी भी दिन काम कर सकता है, परन्तु दस दिन के काम करने के पश्चात् एक दिन का आराम करना अनिवार्य है।

श्रमिकों की अन्य श्रेणियाँ और उनके कार्य के घण्टे

भारत में श्रमजीवी वर्ग की एक अन्य श्रेणी अनियन्त्रित उद्योगों, दुकानों व वाणिज्य प्रतिष्ठानों में काम करने वाले कर्मचारियों की है। उनके कार्य के घण्टे विभिन्न राज्यों के अपने-अपने विधानों द्वारा निर्धारित होते हैं। विभिन्न राज्यों में कार्य के घण्टे निम्न प्रकार हैं—प्रथम में प्रतिदिन ९ व प्रति सप्ताह १०, पश्चिमी बंगाल में प्रतिदिन ८½ व प्रति सप्ताह ४८, बिहार, देहली, उड़ीसा, पंजाब, गुजरात, महाराष्ट्र, मैसूर, राजस्थान और मध्य प्रदेश में प्रतिदिन ९ व प्रति सप्ताह ४८, मद्रास, आंध्र तथा केरल में प्रतिदिन ८ और प्रति सप्ताह ४८; तथा उत्तर प्रदेश में प्रतिदिन ८। विश्राम मध्याह्नक भी विभिन्न राज्यों में आधे घण्टे से १ घण्टे तक का होता है तथा श्रम-समय-विस्तार भी १२ से १४ घण्टों तक का है। इसी प्रकार वाणिज्य संस्थानों, जलपान-गृहों, मनोरंजन स्थानों आदि में कार्य के घण्टे निर्धारित कर दिये गये हैं। इसके प्रतिरिक्त श्रमिकों के लिये साप्ताहिक छुट्टी एक सर्वोत्तम अवकाश की व्यवस्था भी की गई है। भारत सरकार ने १९४७ में एक 'साप्ताहिक छुट्टी अधिनियम' पारित किया था जिसके अन्तर्गत दुकानों और वाणिज्य संस्थानों में कार्य करने वाले श्रमिकों के लिये साप्ताहिक छुट्टियाँ तथा कार्य के घण्टों को निर्धारित करने की व्यवस्था की गई थी। यह अधिनियम राज्य सरकारों को इस सम्बन्ध में नियम बनाने या अधिनियम पारित करने की केवल अनुमति देता था। मोटर यातायात में कार्य करने वाले कर्मचारियों के कार्य के घण्टे मोटर यातायात कर्मचारी अधिनियम १९६१ के अन्तर्गत अब निर्धारित किये गये हैं। कोई भी मोटर यातायात वाहन कर्मचारी प्रतिदिन ८ और प्रति सप्ताह ४८ घण्टे से अधिक कार्य नहीं करेगा। विनोद अवसरों पर और सड़क रास्तों पर कार्य के घण्टे प्रतिदिन १० और प्रति सप्ताह १४ होंगे। गाड़ी में सवारों आ जाने में अवधि किसी अन्य कारण यात्रा में बाधा होने से कार्य के घण्टे अधिक हो सकते हैं। प्रत्येक पाँच घण्टे के कार्य के पश्चात् आधे घण्टे का मध्याह्नक दिये जाने की व्यवस्था है। श्रम-समय-विस्तार प्रतिदिन १२ घण्टे निर्धारित किया गया है। किन्तु वे प्रतिदिन कार्य के घण्टे ६ और श्रम-समय-विस्तार ९ घण्टे का निर्दिष्ट किया गया है। एक साप्ताहिक छुट्टी की भी व्यवस्था की गई है।

और काम घण्टों को एक दिन में दो दोर से अधिक नहीं फैताया जा सकता ।

जहाँ तक कृषि धमिकों व घरेलू नौकरों का सम्बन्ध है, भारत के किसी भी भाग में उनके रोजगार की शर्तों को निर्धारित करने वाला कोई भी विधिष्ठ कानून नहीं बनाया गया है । साधारणतया उनके कार्य के घण्टे अधिक हैं । उनको सप्ताह साप्ताहिक छुट्टी, वार्षिक छुट्टी और निश्चित मर्यादाले जैसी सुविधाएँ भी बहुत थोड़ी मात्रा में प्राप्त होती हैं । यह ऐसी सुविधाएँ हैं जिनको औद्योगिक देशों में श्रमजीवी वर्ग के न्यूनतम अधिकारों में माना जाता है । कुछ समय पूर्व ऐहमी में घरेलू नौकरों में अपने कार्य के घण्टों को नियमित कराने के विषये आंदोलन किया था । परन्तु उनके विषये कोई कानून बनाना उम्भव नहीं हो सका है ।

कार्य के घण्टों की थालोचनात्मक व्याख्या

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि भारत में कार्य के घण्टों को नियमित करने की पर्याप्त वैधानिक व्यवस्था है । परन्तु समय की सबसे बड़ी आवश्यकता यह है कि इन कानूनों को अनिवारित कारधानों, कृषि धमिकों तथा घरेलू नौकरों पर लागू किया जाये । हमारे विचार में इस समय १९४८ के कारखाना अधिनियम द्वारा निर्धारित ४८ घण्टे प्रति सप्ताह की व्यवस्था पर्याप्त व संतोषजनक है । इन कार्य के घण्टों को अधिक नहीं कहा जा सकता, विशेषतया इन स्थिति को देखते हुए कि हमारे धमिकों की मनोवृत्ति ऐसी है कि वह पूर्ण रूप से एकामर्शित न होकर धीरे-धीरे कार्य करते हैं । परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि उत्पादन दर किसी दूर प्रभाव के बड़े बिना यदि सम्भव हो सके तो कार्य के घण्टे न घटायें जायें । हमारे कानूनों का तात्पर्य नहीं है कि कार्य के घण्टों को और भी कम किया जा सकता है, यदि श्रम की कपट करने वाली मशीनों का प्रयोग किया जाये, अधिकारी की कार्य-कुशलता में वृद्धि की जाये तथा उन पर अधिक अनुशासन रखा जाये । दुर्भाग्यवश "श्रम की बचत करने वाले उपारों" (Labour Saving Devices) का गलत अर्थ लिया जाता है । यह समझ लिया जाता है कि इसका अर्थ कुछ धमिकों को बर्बाद करके शेष धमिकों से और अधिक काम लेना है । श्रम को कम करने वाले उपारों पर हमें धमिकों के दृष्टिकोण से विचार करना चाहिए । ऐसे उपारों से धमिकों के कार्य के घण्टों को कम करना चाहिये, जिससे उन्हें लाभ हो और उत्पादन भी उतना ही या उससे अधिक होता रहे । 'श्रम की बचत' का अर्थ 'धमिक की बचत' से नहीं है । इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि जून १९६१ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन में यह सुझाव प्रस्तावित था कि मजदूरों में बिना कटौती के ४० घण्टे का सप्ताह होना चाहिये । परन्तु बहुमत न होने के कारण यह प्रस्ताव पास न हो सका ।

प्रो० पीगू\* के अनुसार, कुछ समय परचाय साधारण कार्य के घण्टों से यदि अधिक कार्य के घण्टे किसी भी उद्योग में लागू किए जाते हैं तो प्रभाव इससे राष्ट्रीय साधारण (National Dividend) में बढोतरी के स्थान पर कमी हो

जायगी, क्योंकि थमिबो को थकान बहुत जल्द हो जाती है। शरीर विज्ञान से यह पता चलता है कि किसी भी विशेष प्रकार के कार्य करने की कुछ अवधि के पश्चात् शरीर को विश्राम की आवश्यकता होती है ताकि शरीर पुनः अपनी पूर्वावस्था में आ जाय। जैसे जैसे कार्य की अवधि बढ़ती है वैसे ही इस मध्यान्तर की आवश्यकता और भी अधिक होती जाती है। यदि मनुष्य को पर्याप्त रूप से मध्यान्तर प्रदान नहीं किये जाते तो धीरे-धीरे उसकी उक्ति का ह्रास हो जाता है। अधिक कार्य करने यदि कुछ अधिक कमाकर अधिक भोजन भी किया जाता है तो इसमें अधिक लाभ नहीं होता, क्योंकि थकान के कारण अधिक भोजन को हजम करना भी कठिन हो जाता है। कार्यकुशलता में जो इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप से क्षति पहुँचती है उसके अतिरिक्त अप्रत्यक्ष रूप से भी हानि पहुँचती है। इसका कारण यह है कि थकान होने से मनुष्य नगोते पदार्थों का सेवन करने लगता है और उसमें बिड़-बिड़ाहट, भुँझलाहट जैसी बुरी, उत्तजित भावनाएँ आ जाती हैं। इसका परिणाम यह होता है कि थमिव अनुपस्थित होन लगता है और समय का पाशन्द नहीं रहता, तथा माय ही साथ कार्य करते समय भी उसमें उत्साह कम हो जाता है और कार्य में उसका मन नहीं लगता। इन दोनों कारणों से उत्पादन कम हो जाता है।

परन्तु कई वाला की ध्यान में रखते हुए यह कहना कठिन है कि कार्य के घण्टे और राष्ट्रीय लाभों में पारस्परिक क्या सम्बन्ध है। दोनों का सम्बन्ध कई कारणों से भिन्न होगा। उदाहरणतया—निम्न प्रकार की जलवायु, विभिन्न वर्गों के श्रमिक, विभिन्न प्रकार के कार्य, प्राण मजदूरी, थमिव अपना अवकाश समय किस प्रकार व्यतीत करते हैं, मजदूरी का भुगतान किस प्रकार किया जाता है आदि-आदि बातों पर यह सम्बन्ध निर्भर करेगा। गर्म देशों में यदि कार्य धीरे-धीरे मन्दगति से अधिक घण्टों तक किया जायगा तो इससे उत्पादन अधिक होगा। इसके विपरीत ठंडे देशों में कार्य तीव्रता से परन्तु कम घण्टे करने पर उत्पादन अधिक होगा। बच्चों और स्त्रियों में बयस्क पुरुषों की अपेक्षा साधारणतया सहन-शक्ति कम होती है। यदि अधिक घण्टों तक कठिन शारीरिक श्रम किया जायगा या अधिक घण्टों तक ऐसा कार्य किया जायगा जिससे मानसिक बोझ पड़ता है तो इससे कार्यकुशलता की क्षति पहुँचेगी। परन्तु यह बात उस समय नहीं होगी, जब अधिक घण्टों तक ऐसा कार्य किया जायगा जिसमें केवल हल्के प्रकार से देखरेख की आवश्यकता पड़ती हो। इसी प्रकार यदि कोई ऐसा निपुण कार्य है जिसमें निरंतर और समझबूझ की आवश्यकता पड़ती है तो उसके लिए मनुष्य में ताजगी और स्फूर्ति होनी चाहिए। इसके विपरीत घनर कार्य ऐसा है जिसे मशीन की भाँति किया जा सकता है, तो ऐसा कार्य थके हुए मनुष्य भी मशीन-भाँति कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त ऐसे श्रमिक, जिनकी आय अधिक है, अच्छा खा पी भी सकते हैं और निर्धन श्रमिकों की अपेक्षा अधिक समय तक कार्य कर सकते हैं। कार्य के घण्टों का प्रभाव इस बात से भी भिन्न होगा कि थमिव अपना अवकाश का समय किस प्रकार व्यतीत

## कार्य के घण्टे

करते हैं। भर्त्तावृत्ति में समय व्यर्थ न बर्तावे हैं। यद्यपि यद्यपि उद्योग में परिश्रम करते हैं या भली प्रकार के मनोरंजन में व्यतीत करते हैं। आवश्यक तत्त्व यह है कि प्रत्येक उद्योग में तथा प्रत्येक धर्मिक वर्ष के लिये कार्य दिवस की कुछ निश्चित सीमा होती है, जिससे यदि अधिक कार्य किया जायगा तो राष्ट्रीय स्वास्थ्य को हानि पहुँचेगी।

धर्मिकों पर कार्य के अधिक घण्टों का प्रभाव कई वर्षों तक देखना चाहिए। आधुनिक उद्योग की कार्य-प्रणाली ऐसी है कि अधिकों पर बहुत भार पड़ता है। कार्य के कम घण्टे इस भार को हल्का कर देते हैं। कोई भी धर्मिक किसी भी कार्य को एक दिन में १२ घण्टे या उससे भी अधिक समय तक कर सकता है, परन्तु इससे उसके स्वास्थ्य को हानि होती और उसका धर्मिक जीवन उस धर्मिक की प्रेरणा जिसके कार्य के घण्टे उचित हैं, कम होगा। अधिकतम कार्य के अधिक घण्टे और कम धर्मिक जीवन, कार्य के कम घण्टे और दीर्घ धर्मिक जीवन की प्रेरणा कम उत्पादक होते हैं। आशु की रोकथाम से धर्मिक को कार्यकुशलता बढ़ जाती है, दुर्गन्धना और बीमारी की सम्भावनाएँ कम हो जाती हैं, सज्जन में सुधार हो जाता है, रोजगार निर्वाह होता जाता है और धर्मिकों में समय नष्ट करने की प्रवृत्ति दूर हो जाती है और तब धर्मिक अपने परिवार और कल्याण की और अधिक ध्यान दे सकता है। कम घण्टे कार्य करने से अन्य व्यक्तियों को रोजगार पर लपाया जा सकता है और वह तब सरलता से हो सकता है जब रेलों की तरह समयानुसार कार्य होता है या जब उत्पादन लागत कम हो जाने से कीमतें घिर जाती हैं और उत्पादित वस्तु की माँग बढ़ जाती है। अब धार्मिक और सामाजिक दोनों ही दृष्टिकोणों से कार्य के अधिक घण्टों की अस्वीकार करनी चाहिए।

## विश्राम मध्यान्तर (Rest Intervals)

### और अल्प-विराम (Rest Pauses)

यहाँ विश्राम मध्यान्तर और अल्प-विराम का भी उल्लेख कर देना आवश्यक है। भारत के समस्त उद्योगों में सुव्यवस्थित अल्प-विरामों की तीव्र आवश्यकता है। भारत में कारखाना अधिनियम के अनुसार साधारणतया एक मजदूर घण्टे का विश्राम मध्यान्तर प्रदान किया जाता है। साधारणतया विश्राम मध्यान्तर की आवश्यकता मालिकों की रवेच्छा से ही की जाती है तथा दुर्भाग्यवश धर्मिकों की आवश्यकताओं का कोई ध्यान नहीं रखा जाता। विश्राम मध्यान्तरों के अतिरिक्त १०-१२ मिनट के अल्प-विरामों का मालिकों द्वारा कोई विशेष प्रयोजनपूर्ण प्रयत्न नहीं किया गया है। स्पष्ट देखो में इन दृष्टि से किए गए प्रयोगों से पता चलता है कि कार्य के बीच में इस प्रकार के अल्प-विरामों से कार्यकुशलता बढ़ती है और उत्पादन भी अधिक होता है। भारत में ऐसे अल्प-विरामों की आवश्यकता और भी अधिक है। भारत की संलग्न ऐसी है कि निरन्तर कार्य करने से व्यक्ति सन्तुष्ट हो जाता है और धन न अन्वेषण करने लगता है। धर्मिक साधारणतया धर्मों से घाटे हैं, जहाँ कृपि-

कार्य नियमित नहीं होता। अतः उनको नियमित रूप से सम्ये समय तब कार्य करने भी आदत नहीं होती। भारत के अधिक की मनोवृत्ति पश्चिम के श्रमिक की अपेक्षा अधिक आराम करने की है। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि कार्य के सामान्य घण्टों में भी चार-चार पाँच-पाँच घण्टों के बदलात् अल्प-विराम की व्यवस्था सगति रूप से करनी चाहिए और इस बात पर निर्भर नहीं होना चाहिए कि श्रमिकों को ऐसे अल्प-विराम कच्चे मात आदि की प्रतीक्षा करते समय कार्य में समीपवश रुकावट के कारण मिल जाते हैं। अधिकतर व्यक्ति लगभग दो घण्टे एकाग्रचित्त होकर तथा लम्ब से कार्य कर सकते हैं। परन्तु पाँच-पाँच घण्टे तक लगातार काम करने से गति में बाधा पड़ जाती है और उत्पादन पर भी विपरीत प्रभाव पड़ता है। अतः कार्य के घण्टों के बीच अल्प-विरामों की व्यवस्था से कार्यक्षमता की हानि, वकान, प्रसाधधानी और दुर्घटनाओं की रोकथाम हो सकेगी और उत्पादन भी बढ़ जायगा। अतः भारत में उद्योगपतियों को, जहाँ कहीं भी सम्भव हो, इस दिशा में मदद उठाने चाहियें। समयोपरि (Overtime) को भी इस प्रकार नियमित करना चाहिए जिससे कार्य-क्षमता में किसी प्रकार की हानि न हो। अधिपूर श्रम कानूननियमों में समयोपरि के लिये सामान्य मजदूरी से दुगुनी मजदूरी देने की व्यवस्था की गई है। आवश्यकता इस बात की है कि समयोपरि का हिसाब इस प्रकार न लगाया जाय कि वह श्रमिकों के हित के विरुद्ध हो।

## पारी प्रणाली (Shift System)

### पारी प्रणाली की आवश्यकता

पारी प्रणाली प्राधुनिक उद्योगों में सभी बगहू नियमित प्रकार की एक विशेषता बन गई है। इसकी आवश्यकता अधिक उत्पादन की माँग के कारण हुई है तथा यह प्राधुनिक औद्योगिक प्रणाली के कारण सम्भव भी हो गई है। पारी प्रणाली से सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसके कारण मशीनों एवं यन्त्रों का पूर्ण उपयोग होता है, जिससे उत्पादन की स्थायी सागत कम हो जाती है। इस प्रकार से जो लाभ होता है, वह श्रमिकों के कार्य दिवस के घण्टे कम हो जाने से यदि उत्पादन में कुछ हानि भी पहुँचती है वो उसे पूरा कर देता है।

### पारी प्रणाली के रूप (Kinds of Shifts)

भारत के विभिन्न उद्योगों में सामान्यतः तीन प्रकार की पारियाँ पाई जाती हैं। पहली तो एक पारि पद्धति (Single Shift System) है। इसमें साधारणतया कार्य दिन में होता है और एन या आधा घण्टे के विराम अभ्यान्तर को मिलाकर इसमें ८ से ११ घण्टे तक कार्य करना पड़ता है। दूसरी दो पारी पद्धति (Double Shift System) है। इसमें एक पारी रात्रि के समय और एक दिन में होती है, जिसमें एक घण्टे का विराम अभ्यान्तर मिलाकर कार्य करते की अवधि ६ या १० घण्टे या इससे भी अधिक होती है। तीसरी 'परस्पर-व्यापी-पारी-पद्धति' (Multiple



Shift System) है। इसमें दिन में एक सामान्य बारी के अतिरिक्त छान-छाड़ घण्टे की तीन बारियाँ और होती हैं, जिनमें छाया घण्टे का विषयम मध्याह्नरक्त को दिया जाता है और कभी नहीं भी। कुछ परिस्थितियों में तीन लगातार बारियों के अतिरिक्त दो सामान्य बारियाँ होती हैं। परस्पर-व्यापी-बारी-पद्धति विभिन्न अवधियों (Durations) को भी होती हैं और परस्पर व्यापी (Overlapping) भी।

### परस्पर-व्यापी बारियाँ (Multiple or Overlapping Shifts)

यह कहा जाता है कि परस्पर-व्यापी-बारियों में उत्पादन प्रक्रिया निरन्तर चालू रहती है। इसके लिए कुछ अधिक उस समय तक रोक दिए जाते हैं, जब तक कि सामान्यतया उनके स्थान पर दूसरे अधिक उन्हें अवकाश देने के लिए नहीं आ जाते। परन्तु इस प्रकार अधिक को रोकना व्यावहारिक नहीं है, क्योंकि निरन्तर का चालू रखने के उद्देश्य की पूर्ति यंत्रिकों में ठीक समय पर जाने की आवश्यकता को प्रोत्साहित कर तथा अनुपस्थित अधिक के स्थान पर कार्य करने के लिए कुछ अधिक सुरक्षित रखकर की जा सकती है। इस निरन्तर कार्य की भाँट में कभी-कभी अधिक को अधिक घण्टों तक काम करना पड़ता है तथा कारखाना निरोधकों को इसका पता नहीं चल पाता।

इसके अतिरिक्त परस्पर-व्यापी बारी-पद्धति के और भी अनेक दोष हैं— प्रथम तो विषयम मध्याह्नरक्त और खाने के समय में कोई ब्रेक नहीं रह पाता और जब परिवार के विभिन्न सदस्य मिल में भिन्न-भिन्न समय पर काम करते हैं, जैसा कि साधारणतया होता है, तब वे सब साथ बैठकर भोजन नहीं कर पाते। दूसरे, देख-भाल करने का कार्य बहुत कठिन हो जाता है और कभी-कभी भासिक उम्मीदों से धाम लेते रहते हैं जबकि रजिस्टर में ऐसे बहुत से अधिकों का नाम दर्ज कर दिया जाता है, जिनका वास्तव में कोई अस्तित्व ही नहीं होता। इन अस्तित्वहीन अधिकों का वेतन एक दिया दिया जाता है, जिनको स्वर्कों, मध्यस्थों तथा उन अधिकों से बाँट दिया जाता है, जो अतिरिक्त काम करते हैं। जहाँ ऐसी बातें पाई जाती हैं, वहाँ दैनिक काम के घण्टे कानून द्वारा निर्धारित सीमा से भी अधिक बढ़ जाते हैं। परस्पर-व्यापी-बारी-पद्धति में इन दोनों की वरग सीमा दोनों के सम्बन्ध में होती है, जिनको अधिक घण्टों तक काम करना पड़ता है। दिन स्थानों पर कई बारियाँ होती हैं, वहाँ पर कार्य करने के अधिक घण्टे अधिकों के लिये कष्टदायक हो जाते हैं, यदि उनके रहने का प्रमुख कारखाने के परिसर (Premises) में नहीं होता है।

रॉयल थम साधन ने परस्पर-व्यापी-बारी-प्रणाली को अच्छा नहीं बताया था तथा अधिकों के संगठनों ने भी इसका घोर विरोध किया है। साधारणतया यह यही रहा है कि केवल विशेष अवस्थाओं को छोड़ कर परस्पर-व्यापी-बारी-पद्धति को अनुमति नहीं देनी चाहिए। यह प्रयत्न का विषय है कि १९४८ के कारखाना

अधिनियम में परस्पर-व्यापी पारियों को निपेय कर दिया गया है। इस अधिनियम के अन्तर्गत अब किसी भी कारखाने में पारी प्रणाली ऐसी नहीं हो सकती कि एक ही समय पर समान कार्य के विषे एक से अधिक श्रमिक दल कार्य करते हों। राज्य सरकारों को किसी कारखाना विशेष को विशेष परिस्थितियों में इस नारा से भ्रूत देने का अधिकार है।

### रात्रि पारियाँ (Night Shifts)

रात्रि पारी की वाञ्छनीयता के प्रश्न पर मतभेद है। निरन्तर उत्पादन में रत रहने वाले उद्योगों के विषे तो रात्रि पारियाँ आवश्यक हो सकती हैं, परन्तु अन्य उद्योगों में इनकी साधारणतया सामान्य काल में उचित नहीं समझा जाता। कुछ मालिकों का कहना है कि मशीनों की कमी तथा उत्पादन की माँग के कारण रात्रि पारी शुरू करनी पड़ती है। इस सम्बन्ध में थम अनुसन्धान समिति ने ग्रहमदावाद मिल मालिक पारिषद् के मत को उद्धृत किया था। इसके अनुसार रात्रि पारी से एक विशेष लाभ यह है कि इससे वेंची लागत कम हो जाती है तथा रात्रि पारी में कार्य करने सक्षमताम शीघ्र प्रतिस्पर्धा के युग में उद्योगों द्वारा अस्वास्थ्य रूप से बड़ी हुई माय की पूर्ति, प्रतिरिक्त स्थिर पूँजी लगाए बिना, की जा सकती है। इसी प्रकार ग्रहमदावाद के एवं मिल मालिक के कथनानुसार, 'एक पारी' पद्धति में कार्य करने की अपेक्षा रात्रि पारी में कार्य करने की प्रवृत्ति अधिक हो गई है, क्योंकि वास्तविकता यह है कि दिन-प्रतिदिन नवीन शक्तिशाली होते जा रहे हैं, और मशीन महँगी होती जा रही है। इसलिये इन मशीनों पर व्यापक और मूल्य ह्रास के न्यय को पूरा करने के लिए उत्पादन एक निश्चित समय में करना पड़ता है, जोकि रात्रि पारी में काम द्वारा ही सम्भव है।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि रात्रि पारी में बड़ी लागत में कमी हो जाती है, कच्चे मान का शीघ्रतापूर्वक उपयोग हो जाता है तथा उत्पादन लागत घट जाती है। परन्तु रात्रि में कार्य करने से श्रमिकों के स्वास्थ्य पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है तथा रात्रि में श्रमिकों द्वारा जो उत्पादन होता है उसकी माँग भी कम होती है तथा वह इतना अच्छा भी नहीं होता। कुछ मालिकों की धारणा है कि रात्रि पारियों में श्रमिकों के स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। परन्तु विश्वस्तनीय मत नहीं है कि रात्रि पारी में काम करना अप्राकृतिक है तथा इससे श्रमिकों के स्वास्थ्य और कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। श्रमिकों के स्वास्थ्य के न्यूनतम नौद भी नहीं ले पाता, क्योंकि दिन के समय कोषाहल पूर्ण और शीघ्र-माद के वातावरण में उसको शरीरों नौद पूरी करना सम्भव नहीं होता। फिर, रात्रि में काम करने और दिन में सोने की आदत डालने के लिए बहुत अधिक समय लगता है। रात्रि पारियों के कारण श्रमिका की अपना योजना समय अवसर करना पड़ता है, जिसके कारण उनकी पालन ध्वित साराव हो जाती है और उनके स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव पड़ता है। रात्रि पारियों में दिन की पारियों की अपेक्षा निम्नलिखित —

होता है तथा उत्पादन जतना उत्तम भी नहीं हो पाता। रात्रि पारी में प्रकरज भी काम के ऊँचे स्तर को ध्यान में रखते हुए अच्छा नहीं होता है। रात्रि पारियों में अनुपस्थितता अधिक होने के कारण उत्पादन की मात्रा भी कम होती है। रात्रि में प्रभावशालक रूप से निरीक्षण करना भी बहुत कठिन हो जाता है। रात्रि में कार्य करते रहने पर प्रातःकाल के घण्टों में स्वाभाविक थकान आ जाती है। थमका सगठनो द्वारा भी रात्रि पारियों का विरोध किया जाता है। अहमदाबाद कपड़ा मिल मजदूर परिषद् का मत है—“रात्रि में काम करने से थमिकों के स्वास्थ्य को हानि पहुँचती है, अनुपस्थिति बढ़ जाती है तथा सामाजिक जीवन के उच्च प्रसक्तों के पाने में बाधा उत्पन्न हो जाती है।”

साधारणतया यह सुझाव दिया जाता है कि रात्रि पारी में कार्य सभी किया जाना चाहिये, जबकि इसके बिना कार्य चल ही न सके। यद्यपि यह आवश्यक है कि रात्रि में कार्य करने वाले थमिकों की कठिनाइयों को कार्य के थप्पे सोलित करके एक्कम साम्य सुविधामें प्रदान करके रात्रि पारी के थुरे प्रभावों को दूर करने का प्रयत्न करना चाहिये। कोई भी कारखाना रात्रि के १ बजे के पश्चात् चालू नहीं रहना चाहिये। रात्रि पारी का प्रबन्ध इस प्रकार का होना चाहिये कि सभी मिल मजदूर रात्रि के पश्चात् थक हो जायें। सब बाटाबात का भी पक्का प्रबन्ध होना चाहिये, जिससे थमिक सोम ही अपने निवास स्थानों को पहुँच सकें। रात्रि के समय थमिकों के लिये कैंटीन, पीने के पानी की सुविधा, निश्चय चय आदि की व्यवस्था होनी चाहिये। मौसमी तथा ऐसे कारखानों में, जिनमें कार्य निरन्तर रूप से चलाना आवश्यक होता है, रात्रि के समय भी कार्य चालू करना आवश्यक हो जाता है, परन्तु इनमें थोड़े-थोड़े समय बाद थमिकों का परस्पर परिवर्तन करने की उचित व्यवस्था होनी चाहिये। उदाहरणतः प्रतिमास रात्रि पारी एक दिन की पारी के थमिकों की परंपर बदल-बदल होती रहनी चाहिये। रात्रि पारियों को पूर्णतया समाप्त कर देना कठिन है, क्योंकि इससे सभी लाभ में कमी हो जाती है और उद्योगों के लिए, बिना अतिरिक्त मजदूरों आदि खर्च हुए, पाँच का पूरा करना सम्भव हो जाता है। अतः अनुसन्धान समिति का कथन है कि यदि इस विषय पर कोई राष्ट्रीय अथवा अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन हो, सभी रात्रि पारी को अभावपूर्ण तरीके से नियन्त्रित किया जा सकता है।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, विभिन्न थम थमिनिपनों में थमिकों एक्कम थमिकों के रात्रि में काम करने पर रोक लगा दी गई है। यह आवश्यक सराहनीय प्रयत्न है। थमिकों एवं बालक असमर्थ कार्य करने के लिये थमिकों के दृष्टि से प्रयोग होते हैं। दूसरे, भारत में रात्रि के समय कार्य करने से थमिकों की अनेक नैतिक एवं सामाजिक शक्तों का भंग रहता है। रात्रि में कार्य करने से थमिकों के स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव पड़ता है और कार्य करते समय उन्हें नींद आ जाना स्वाभाविक है। यद्यपि यह सब मानते हैं कि थमिकों एवं थमिकों के लिए रात्रि-कार्य पर रोक लगानी आवश्यक है।

### श्रम समय विस्तार (Spread Over)

काय के घण्टों और पारी प्रणाली के साथ ही श्रम समय विस्तार की समस्या भी बहुत महत्वपूर्ण है। इसका अर्थ उस अवधि है जिसके अन्दर काय के अधिकतम घण्टा का विस्तार किया जा सकता है। यह बात स्पष्ट है कि यदि इस अवधि का अनुचित रूप से विस्तार किया जाता है तो इससे सभी श्रमियों के श्रमिकों को शान्ति में आराम करने में और कुछ मनोरंजन करने में विशेषतया अपने पारिवारिक जीवन में और शिक्षा का अपन धरे हुए कृत्यों को निबाहने में बाधा पड़ेगी। साधारणतया श्रम समय विस्तार की अवधि काय करने के अधिकतम घण्टा के ही बराबर होती है। इसमें एक या साधारण घण्टा का विश्राम मध्यान्तर भी आ जाता है। परन्तु कुछ परिस्थितियों में काय करने के अधिकतम घण्टों को दो भागों में बांट दिया जाता है और बीच में एक सम्बन्ध मध्यान्तर हो जाता है। बागल जल इनक उद्योगों में श्रम समय विस्तार का प्रश्न ही नहीं उठता क्योंकि यहाँ मध्यान्तर के विश्राम को छोड़कर जो और उद्योगों की अपेक्षा सम्बन्ध होता है काम उस तक होता रहता है जब तक वह समाप्त नहीं हो जाता। परन्तु अब बागल में भी १९५१ के अधिनियम द्वारा श्रम समय विस्तार की सीमा १२ घण्टे प्रतिदिन कर दी गई है। परन्तु यह समस्या खाना में विशेषतया खानों के भीतर काय करने वाले श्रमिकों के लिये बड़ी ही गम्भीर रही है। १९३५ के खान अधिनियम में खान के मालिकों के घण्टों की सरवा प्रतिदिन ६ निर्धारित कर दी थी और इससे श्रम समय विस्तार के बीच की सीमा तक दूर किया जा सका था। १९५२ के भारतीय खान अधिनियम में श्रम समय विस्तार की सीमा खान के अन्दर काय करने वाले श्रमिकों के लिये प्रतिदिन ८ घण्टे और खान के ऊपर काम करने वाले श्रमिकों के लिये प्रतिदिन १२ घण्टे निर्धारित की गई है। कारखानों में श्रम समय विस्तार की समस्या तो और भी जटिल है क्योंकि यहाँ पर बहुत रात तक काम को बनाया जा सकता है। यहाँ परस्पर-पारी प्रणालियाँ हैं जहाँ पर पारियों के बीच मध्यान्तर अधिक होता है और इस प्रकार श्रम समय विस्तार सम्बन्ध हो जाता है। परन्तु १९३४ के कारखाना अधिनियम द्वारा प्रथम बार इस श्रम समय विस्तार को सीमित किया गया था और इसके अन्तर्गत वरुको के कारखाना प्रतिदिन काय करने के घण्टे १३ और बालकों के ६६ निर्धारित नियम थे। १९४८ के कारखाना अधिनियम द्वारा इसको और भी सीमित कर प्रतिदिन १० घण्टे निर्धारित कर दिया गया है। यदि छूट भी दी जाना है तो श्रम समय विस्तार १२ घण्टे से अधिक नहीं हो सकता। हमारे विचार से यह सामान्य उचित है। दूकान एवं वाणिज्य संस्थान अधिनियमों द्वारा भा विभिन्न राज्यों में श्रम समय विस्तार के घण्टे निर्धारित कर दिये गये हैं।

रोजगार की कुछ दशाएँ

## रोजगार की कुछ दशाएँ (Some Employment Conditions)

विद्युत् पृष्ठों में भरती, अनुपस्थिति, श्रमिकावर्त, वेतन सहित अवकाश, स्थायी आदेश, आदि समस्याओं पर विचार किया जा चुका है। अब हम भारतीय उद्योगों में रोजगार से सम्बन्धित कुछ और दशाओं का वर्णन करेंगे, जिनका श्रमिक के स्वास्थ्य तथा कार्यकुशलता पर प्रभाव पड़ता है और जो श्रम कल्याण, समाज सुरक्षा तथा कार्य और रोजगार की समस्याओं से सम्बन्धित है।

### श्रमिकों की श्रेणियाँ (Kinds of Workers)

श्रमिकों का वर्गीकरण स्थायी, अस्थायी, बदली, नैमित्तिक (Casual) तथा परखाधीन (Probationers) और शिष्या (Apprentices) वर्गों में किया गया है। फिर भी यह वर्गीकरण उद्योग-उद्योग और क्षेत्र-क्षेत्र में भिन्न होता है। मुख्यतः तो श्रमिकों का वर्गीकरण अधिकतर उद्योगों में स्थायी, अस्थायी और बदली वर्गों में किया गया है तथा कुछ में उनका वर्गीकरण स्थायी, अस्थायी व नैमित्तिक श्रमिकों में हुआ है। श्रमिकों की अधिकांश संख्या स्थायी वर्ग की है। फिर भी उनके विशेषाधिकारों की परिभाषा नहीं की गई है। साधारणतया उनको यह अधिकार है कि वर्षास्तमी के समय उन्हें १४ दिनों या एक माह की सूचना या उसके बदले में वेतन मिले और उन्हें आकस्मिक छुट्टी, विशेष छुट्टी, प्रॉविडेंट फंड या अवकाश प्राप्त धन की सुविधा, श्रम लेने का अधिकार, सेवा सर्टीफिकेट पाने का अधिकार तथा कुछ और सुविधायें, जैसे—घनाज के दायों में पड़ोनी व आदि, के विशेष अधिकार दिये जाते हैं। अस्थायी श्रमिक अधिकतर मौसमी व अर्थात् कारखानों में पाये जाते हैं। यह वह श्रमिक है, जो अस्थायी प्रकार के कार्य पर लगाये जाते हैं और इनकी संख्या समय-समय पर ऐसे कार्य की मात्रा के अनुसार घटती बढ़ती रहती है। बहुत से उद्योगों में अस्थायी श्रमिकों को भी विभिन्न प्रकार की छुट्टियों की सुविधाएँ उपलब्ध हैं, परन्तु इनके लिये छुट्टियों की अवधि कम होती है। साधारणतया उनको प्रॉविडेंट फंड की सुविधा तो नहीं दी जाती, परन्तु कुछ स्थानों पर बोनस में से हिस्सा पाने का अधिकार दिया जाता है। बदली श्रमिकों को एक प्रारक्षित (Reserve) श्रम शक्ति कहा जा सकता है, जो उन स्थायी व अस्थायी श्रमिकों को बदलने के लिये रखे जाते हैं, जो बीमारी अथवा अन्य कारणों से अनुपस्थित हो जाते हैं। बदली श्रमिक रखने की प्रथा में बहुत से दोष हैं, जैसे—मासिक उनको हड़ताल अथवा तालाबन्दी के समय में अपना अतिरिक्त सहायक समझते हैं और कभी-कभी तो बदली श्रमिकों को रोजगार देने के कारण स्थायी श्रमिकों को ज्वरी छुट्टी लेने को बाध्य करते हैं। ऐसे श्रमिकों को मध्यस्थ भी अनुचित रूप से दबाते हैं। फिर भी कुछ बदली श्रमिकों की आवश्यकता तो इस कारण होती है कि अनुपस्थिति के समय जगह खाली न रहे। परन्तु इस प्रथा को नियन्त्रित करने की आवश्यकता है। बम्बई, सोलापुर, अहमदाबाद तथा

कोयमुतूर की बगडा मिलो ने तो पहले से ही बदली नियन्त्रण प्रथा अर्थात् स्थायीकरण (Decasualisation) योजनाएँ लागू कर रखी हैं, जो कि "श्रमिकों की भरती" की समस्याओं वाले अध्याय में बताया जा चुका है। अन्य उद्योगों में भी बदली नियन्त्रण प्रथा को विस्तृत करना आवश्यक है। नैमित्तिक या फालतू श्रमिक वह हैं जो कि कभी-कभी कुछ विशेष अतिरिक्त कार्य को पूरा करने के लिये काम पर लगाये जाते हैं। वह किसी सुविधा अथवा विपदाधिकार के अधिकारों नहीं होते और उनको समय-समय पर अदायगी कर दी जाती है। कभी-कभी श्रमिकों का वर्गीकरण, पर्यवेक्षण (Supervisory), चलक, साधारण श्रमिक व ठेके के श्रमिकों में भी किया जाता है।

### सेवा काल (Length of Service)

रोजगार की दशाओं की एक और समस्या यह है कि कर्मचारी कितने समय तक नौकरी पर लग रहते हैं और उनकी नौकरी निरन्तर रहती है या नहीं। केवल सरकारी और अर्ध-सरकारी संस्थाओं और नगरपालिकाओं में ही अधिवास श्रमिक दीर्घ सेवा काल प्राप्त पाये जाते हैं। इसका कारण यह है कि इन संस्थाओं में श्रमिकों की नौकरी अधिक सुरक्षित होती है। इन्जीनियरिंग, कागज, शीशा, सोने की लानो, छापाखानो आदि जैसे सुदृढ़ रूप से स्थापित उद्योगों में दीर्घ सेवा काल में श्रमिक प्रोबिडेंट फण्ड आदि की सुविधाओं के कारण अधिक पाये जाते हैं। एक और कारण यह भी है कि उनमें कुछल श्रमिक कार्य करने हैं, जो अधिक स्थायी हान हैं। जहाँ भी श्रमिकों को कुछ लाभ प्रदान किये जाते हैं, वहाँ श्रमिकों में काम पर स्थायी रूप से लग रहने की प्रवृत्ति पाई जाती है। नौकरी पर निरन्तर लग रहने की वांछनीयता सभी जगह, विशेषतया मौसमी कारखाना में, है। कोई भी श्रमिक, जो कि मौसमी कारखाना में एक मौसम में काम कर लता है यदि वह श्रमिक मौसम के प्रारम्भ में आ जाये तो उसे पुनः कार्य पर लगा लना चाहिए और उसको उस काल में भी, जब फेब्रुअरी का मौसम नहीं होता, पतन का एक विशेष प्रतिफल भाग दिया जाना चाहिये। उसमें ने कुछ भाग पुनः नौकरी के समय भी दिया जा सकता है। इस बात की भी बहुत आवश्यकता है कि श्रमिक की नौकरी सुरक्षित रहे और उसका किसी अत्याचार का भय न हो। यह समस्या रोजगार पर लगाने से पहले ही नौकरी की शर्तों आदि की स्पष्ट रूप से व्याख्या करने से हल हो सकती है और यह बात स्थायी आदेशों द्वारा की जा सकती है, जिनका उत्तरेख औद्योगिक विवाद के अध्याय में किया जा चुका है। शक्तिशाली श्रमिक मण भी अनुचित वर्खास्तियों और अत्याचारों से श्रमिकों की रक्षा कर सकत है और सम्भवतः यही सर्वश्रेष्ठ उपाय है।

### पदोन्नति (Promotions)

एक अन्य समस्या पदोन्नति तथा वृत्तनोन्नति की है। पदोन्नति का अर्थ अपेक्षाकृत अच्छा 'ग्रेड' अथवा पदक्रम या मजदूरी या दोनों में उन्नति है तथा

वैतनोन्नति का अर्थ उसी घेद में मजदूरी में वृद्धि है। भारतीय उद्योगों की अधिजात इकाइयों में वेतन वृद्धि क्रमानुसार देने की बहुत कम प्रथा है, परन्तु एक व्यवितगत श्रमिक अपनी योग्यता के द्वारा उन्नति कर सकता है। एक निश्चित तथा सुयोजित (Well planned) स्थानान्तरण (Transfer) और पदोन्नति की प्रणाली श्रमिकों को संतुष्ट रखने तथा उन्हें अपनी संस्था के प्रति ईमानदार बनाने रखने का एक प्रभावशाली तरीका है। परन्तु अधिकतर मामलों में श्रमिक अपनी प्रवृत्ति (Seniority) या उच्चता के होते हुए भी उसी वेतन पर कार्य करते रहते हैं और कभी-कभी तो स्थायी श्रमिकों के दावे दबा दिये जाते हैं और उच्च वेतन के रिक्त स्थानों को जाहूरी व्यवितियों से भर दिया जाता है। कुछ उद्योगों में श्रमिकों को पदोन्नति प्रश्न के अनुसार दी जाती है। यह पदोन्नति सर्वोच्च कर्मचारी वर्ग को भी मिलती है, परन्तु श्रमिकों को साधारणतया यह धिक्कायत रहती है कि यह पदोन्नति केवल मैनेजर्स अथवा मध्यमियों की इच्छा पर निर्भर करती है और इनमें पक्षपात तथा रिश्तत जाति भी चलती है। पदोन्नति मालिक अथवा मैनेजर की इच्छा पर निर्भर न होकर योग्यता तथा प्रयत्न पर आधारित होनी चाहिए। ऐसा न होने पर श्रमिकों में ईर्ष्या तथा असन्तोष की भावना उत्पन्न हो जाती है। अतः मालिकों को स्वयं ऐसी बात नहीं करनी चाहिये। प्रत्येक उद्योग में सेवा निबन्धों का बताना बहुत आवश्यक है और वेतन मान (घेद) तथा पदोन्नति के नियमों का स्पष्ट रूप से स्थायी आदेशों में उल्लेख कर देना चाहिये।

### अनुशासन कार्यवाही की समस्या (Problem of Disciplinary Action)

प्रत्येक सभ्य समाज में जीवन की प्रत्येक अवस्था में अनुशासन का होना अत्यावश्यक है। अनुशासन की राखता की रीढ़ की हड्डी कहा जा सकता है। अनुशासन से तात्पर्य यह है कि मनुष्य को इस प्रकार से उचित रूप से प्रशिक्षण दिया गया है कि उसकी बुद्धि का विकास एक निश्चित ढाँचे में हुआ है तथा उसमें सम्म की भावना तथा मान्यता प्राप्त अधिकारी या प्रशासन के प्रति भाव की भावना तथा आज्ञा पात्रता की भावना उत्पन्न हो गई है। उद्योगों में उत्पादन बढ़ाने के लिये यह आवश्यक है कि श्रमिक अनुशासन में रहकर पूर्ण रूप से प्रयत्न करें। अनुशासन तथा तद्योग का घनिष्ठ पारस्परिक सम्बन्ध है। श्री मुलजारीलाल नन्दा के शब्दों में "जब श्रमिक अनुशासन की भावना को खो बैठते हैं तो इसका अर्थ यह होता है कि समाज ने तथा उन्होंने कोई बहुत मूल्यवान् वस्तु खो दी है। जब तक अनुशासन का स्तर ऊँचा नहीं होगा तब तक उत्पादकता में उन्नति की क्या श्रमिकों के प्रबन्ध में प्रभावशालक रूप से भाग लेने की आशा नहीं की जा सकती।"

श्रमिकों में अनुशासन-हीनता के अनेक कारण हैं, उदाहरणार्थ—श्रमिक तथों में पारस्परिक द्वेष, श्रमिकों में असमानता तथा श्रमिषा, जाहूरी आदिमियों द्वारा

यह जुमाना ६० दिन के अन्दर बसुल कर लिया जाना चाहिए तथा एक रजिस्टर में दर्ज कर दिया जाना चाहिये और इसको राजि थम नल्याल कार्यों के हेतु काम में लानी चाहिए। ऐसे उपबन्ध यद्यपि सन्तोषजनक हैं, किन्तु बहुत से ऐसे उदाहरण हैं जहाँ जुमाने के रजिस्ट्रों की व्यवस्था नहीं की गई है और यमून किया हुआ धन भी थम नल्याल कार्यों में नहीं लगाया गया है। इस दोष को सैनट्री निरीक्षकों के कठोर निरीक्षण द्वारा दूर किया जा सकता है। अधिको को दण्ड देने की और भी विधियाँ हैं, जैसे—वेतन दरो में कमी, ग्रेड का घटना, दण्डादि। ऐसी कठोरी सज्जरी अदायगी अधिनियम के अन्तर्गत अवैध है, परन्तु इस अधिनियम को कठोरता से कार्यान्वित करने की आवश्यकता है।

यह भी वास्तवीय और व्यान देने योग्य बात है कि अनुशासनात्मक कार्यवाही में अधिक को कोई ऐसा दण्ड न मिले, जिससे उसके रोजगार पाने की सम्भावना में कोई कमी हो जाये। दण्ड भी सिद्ध अपराध के लिए ही होना चाहिए और यह नियमानुसार हो मिलना चाहिए। यह भी बहुत ही अच्छा होगा यदि अधिको तथा व्यवस्थापकों में आपसी सहयोग तथा आपसी सहायता की भावना पैदा करके अनुशासन रखा जा सके। यदि अनुशासनीयता का लेना आवश्यक हो जाये तो दूसरा अच्छा सिद्धान्त यह है कि दण्ड व्यवस्था अधिक द्वारा किये गये अपराध के अनुसार हो। जहाँ तक हो सके वर्त्तमानगी अथवा मुद्रसली का दण्ड न दिया जाना चाहिए। इस विषय में यह बात उल्लेखीय है कि भारतीय-नावा-नियम अधिको के सेवा-कांड की व्यवस्था कर दी है। यह प्रथा अन्य कई स्थातों पर भी अपनायी गई है। प्रत्येक अधिक के पास एक कांड रहता है, जिस पर उसका नाम, भेदी, वेतन दर आदि लिखे होते हैं। उसकी दूसरी धोर अच्छे अथवा बुरे व्यवहार के उल्लेख के हेतु स्थाव छोड़ दिया जाता है। यदि अधिक कोई अपराध करता है, चाहे वह अनुशासन से सम्बन्धित हो या अधिक द्वारा काम में ढील डालने के कारण हो तब वह और किसी प्रकार का अपराध हो, तो उसे विभाग प्रमुख के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। यदि उसका अपराध सिद्ध हो जाये तो उसे सचेत कर दिया जाता है और उसके सेवा-कांड पर इस प्रकार की चेतावनी का चिह्न चिह्न दिया जाता है। दूसरी बार उसी प्रकार के अपराध करने पर उसे पूर्ण सचेत कर दिया जाता है और सेवा-कांड पर नोट दे दिया जाता है, तीसरी बार उसी प्रकार के अपराध करने पर उसे तुरन्त बर्त्तस्ति कर दिया जाता है। सेवा या रजिस्ट्री कांड की यह प्रणाली बहुत लाभकारी है। ऐसे कांड व्यवस्थापकों की पदोन्नति और वर्त्तमानगी की बातों को ठग करने में तथा अधिकों को ईमानदारी तथा नियमितता के मार्ग पर चलाने में सहायक होते हैं। ये किसी अथ सुरक्षा योजना के हेतु अंकड़े एकत्रित करने में भी बहुत सहायक होते हैं और इस दृष्टिकोण से रोजगार दातारों के लिए भी लाभदायक है। अधिको के बारे में नाम, आयु, जाति, पते इत्यादि जैसी अस्थायी प्रवृत्ति की और व्यवसाय परिवर्तन, वेतन, उपस्थिति, प्रवृत्ति, अनुशासनात्मक कार्यवाही, क्षतिपूर्ति आदि जैसी बदलती हुई प्रवृत्ति की सभी प्रकार



की सूचनाएँ इनमें नोट कर दी जाती हैं। अधिकांश उद्योगों ने यह सेवा-कार्ड-प्रणाली अपना ली है और यह वांछनीय होगा कि इनमें कम से कम कुछ न्यूनतम सूचना के विषय में समानता और कुछ वैधानिक व्यवस्था भी इस उद्देश्य के लिए हो।

## विवेकीकरण अर्थात् युक्तिकरण (Rationalization)

### परिभाषा

एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या, जिसको हाल ही के कुछ वर्षों में महत्ता दी गई है, भारतीय उद्योगों में वैज्ञानिक प्रबन्ध अथवा विवेकीकरण अथवा युक्तिकरण की है। हम विवेकीकरण की परिभाषा इस प्रकार कर सकते हैं—“विवेकीकरण का तात्पर्य उद्योग में उस तकनीक और संगठन की पद्धति से है, जो इसलिए अपनाई जाती है कि अधिको के प्रयत्नों और माल में कम से कम अपव्यय (Waste) हो। इस प्रकार इसके अन्तर्गत श्रम का वैज्ञानिक रूप से संगठन, कच्चे माल एवं उत्पादन का समानीकरण, प्रक्रियाओं की सरलता तथा विपणन एवं यातायात के साधनों में सुधार करना आदि बाँधे जा जाती हैं।”<sup>१६</sup> सारांश में यह मूल्य में कमी करने की वैज्ञानिक योजना है। इसका अर्थ उत्पादन में तर्क और साधारण बुद्धि का उपयोग करना तथा उत्पादन व उपभोग में नियमित एवं वैज्ञानिक ढंग से समायोजना लाना है। विवेकीकरण का मुख्य उद्देश्य उत्पादन के प्राचीन तथा बेड़गे एवं परम्परागत तरीकों के स्थान पर वैज्ञानिक साधनों का प्रयोग करना है। १९३७ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की ‘प्रबन्ध पर सलाहकार समिति’ ने बताया था कि विवेकीकरण एक ऐसा सुधार है, जिसके अन्तर्गत उत्पादन की प्राचीन एवं परम्परागत प्रणालियों के स्थान पर तर्कसंगत एवं नियमित प्रणालियों को काम में लाया जाता है। सुकुचित रूप में विवेकीकरण का अर्थ ऐसे सुधारों से लिया जा सकता है, जो किसी संस्थान, प्रशासन सम्बन्धी अथवा अन्य सार्वजनिक या निजी सेवाओं में किये जाते हैं परन्तु विस्तृत रूप में इसका अर्थ ऐसे सुधारों से लिया जा सकता है, जो व्यावसायिक संस्थाओं के एक समूह में उनकी इकाई मानकर, किये जाते हैं, या बड़े आर्थिक या सामाजिक समूह में होते हैं। दृढ़ रूप से, विचार पश्चात् तथा वैज्ञानिक तरीकों का प्रयोग करके जब यह सुधार होते हैं तो इनसे अनियमित प्रतियोगिता के कारण जो अपव्यय तथा हानि होती है उनको कम किया जा सकता है।

विवेकीकरण में दो महत्वपूर्ण तकनीकी बातें हैं—(क) केन्द्रीय नियन्त्रण (Centralised Control) एवं यन्त्रीकरण (Mechanisation), (ख) आधुनिकीकरण (Modernisation) एवं समानीकरण (Standardisation)। इसके उद्देश्य

उत्पादन को बढ़ाना एवं उत्पादन मूल्य को घटाना दोनों ही हैं। केन्द्रीय नियन्त्रण में उत्पादक इकाइयों का निकट सामंजस्य (Co-ordination) होता है। बंधी लागत को कम करने तथा बड़े पैमाने के उद्योग की मितव्ययताओं (Economies) को प्राप्त करने के लिए इन इकाइयों का विलीनीकरण (Amalgamation) भी हो सकता है। जो इकाइयाँ अधिक कमजोर हैं, वे समाप्त हो जाती हैं। मशीनीकरण का अर्थ है—श्रमिकों का मशीनों द्वारा प्रतिस्थापन। आधुनिकीकरण में समस्त विषी-विदी तथा पुरानी मशीनों को हटा दिया जाता है तथा प्रत्येक इकाई में प्राधुनिक मशीनें तथा उसके साथ ही अन्य चीजें और यंत्र पूर्ण रूप से लगाये जाते हैं, जिससे उद्योग की प्रत्येक मशीन और सामान सर्वश्रेष्ठ रहे। समानीकरण सामान तथा उत्पादन की रीतियों का होता है। मानव शासन को, अर्थात् श्रमिकों, वैज्ञानिक व्यवस्था द्वारा नियन्त्रित किया जाता है। विवेकीकरण में 'समय अध्ययन' (Time Study), 'गति अध्ययन' (Motion Study) एवं 'शक्ति अध्ययन' (Fatigue Study) किया जाता है। इनका उद्देश्य यह है कि किसी भी कार्य को करने में गति की सरफा त्वन्ततम हो और समय भी कम लगे तथा श्रमिकों पर कम से कम और बड़े।

सर्वप्रथम विवेकीकरण छद्म का प्रयोग जर्मनी में १९१४-१८ के महायुद्ध के पश्चात् के वर्षों में हुआ, जबकि वहाँ मुद्रास्फीति (Inflation) एवं वार्षिक अव्यवस्था फैली हुई थी। जब इसको समुक्त राष्ट्र अमेरिका, जर्मनी, जापान एवं इंग्लैंड में अधिक विस्तृत रूप से अपनाया गया है। अन्य देश भी १९२६ की वार्षिक मन्दी के पश्चात् इसके बारे में विचार करने लगे हैं और भारत में भी इस और कुछ प्रयत्न किये गये हैं। विवेकीकरण की योजना में उत्पादन लागत में कमी की जाती है। इसके लिए श्रम को उपाने वाले उपाय अपनाये जाते हैं तथा उत्पादन को उपभोग के अनुकूल समायोजित किया जाता है तथा श्रमिकों की कुशलता एवं दक्षता में वृद्धि की जाती है। ये बातें प्रति उत्पादन तथा अव्यय को दूर करने तथा मूल्यों में कमी करने के लिए नितान्त आवश्यक है। विवेकीकरण के द्वारा कमजोर इकाइयाँ समाप्त हो जाती हैं, तथा शक्तिशाली इकाइयों का विलयन करके विशाल एवं कुशल इकाइयों का निर्माण किया जाता है। इस प्रकार सम्पूर्ण व्यवसाय को नये प्रकार की मशीनों, श्रम वस्तु उपायों एवं वैज्ञानिक उद्योगों से तथा व्यापार, उद्योग, बैंकिंग, वित्त व्यवस्था एवं राज्य के बीच सहयोग से और समस्त उद्योगों को एक कार्यकुशल व्यवस्था के अन्तर्गत लाकर जितना अधिक से अधिक सम्भव होता है, कुशल बना दिया जाता है। किसी भी उद्योग में विवेकीकरण को लागू करने से पूर्व एक निश्चित आयोजना बनानी पड़ती है। विवेकीकरण एक व्यापक शब्द है, जो उद्योग में केवल वार्षिक दृष्टि में ही नहीं अपितु वैज्ञानिक प्रबन्ध द्वारा तकनीकी समस्या की दृष्टि से भी उन्मुख करने पर लक्ष्य देता है।

## विवेकीकरण के गुण एवं दोष

विवेकीकरण के अनेक लाभ हैं। विवेकीकरण से सम्पूर्ण आर्थिक संगठन में अधिकतम कार्यक्षमता आ जाती है। इससे उत्पादन की लागत कम हो जाती है और साथ ही उत्पादन भी अधिक होने लगता है। श्रमिक की कार्यक्षमता बढ़ जाती है, किसी प्रकार का अपव्यय नहीं होता तथा मूल्य भी कम हो जाते हैं। इस प्रकार माँग भी बढ़ती है तथा बाजार का विस्तार होता है। सरासरी में, इससे न्यूनतम प्रयत्नों से अधिकतम कार्यक्षमता एवं अधिकतम उत्पादन की प्राप्ति होती है और उद्योग की प्रतिस्पर्धा-शक्ति बढ़ जाती है। १९२७ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक सम्मेलन ने विवेकीकरण से सम्बन्धित निम्नलिखित प्रस्ताव पारित किया था—

“इस सम्मेलन के विचार में उत्पादन बढ़ाने, श्रमिकों की दशाओं में सुधार करने और उत्पादन लागत को कम करने का एक मुख्य साधन यह है कि उत्पादन और वितरण की व्यवस्था को विवेकपूर्ण ढंग से समन्वित किया जाये। सम्मेलन के विचार में इस प्रकार के विवेकीकरण का उद्देश्य निम्नलिखित बातों से है जो सब बातें एक साथ लागू होनी चाहिये—(१) न्यूनतम प्रयत्नों द्वारा श्रमिकों की अधिकतम कार्यक्षमता प्राप्त करना, (२) जहाँ वस्तु के निम्न प्रकार के प्रकार से कोई लाभ न हो वहाँ आकारों में भिन्नता को कम करना तथा समान प्रकार के भागों को एक दूसरे से हस्तान्तरित करने, उनके निर्माण, उपयोग तथा डिजाइन बनाने में सहायता देना, (३) बच्चे मात और शक्ति के उपयोग में अपव्यय को दूर करना, (४) पदार्थों की वितरण व्यवस्था को सरल बनाना, तथा (५) वितरण-व्यवस्था में अनावश्यक यातायात, भारपूर्ण वित्तीय सम्भार तथा बेकार के भ्रष्टाचार आदि को दूर करना।” इस बात का भी उल्लेख किया गया था कि विवेकीकरण की बुद्धिमत्ता से तथा निरन्तर रूप से लागू करने से निम्नलिखित लाभ होंगे—

“(i) समाज के लिए श्रमिक स्थिरता होगी तथा जीवनस्तर ऊँचा हो जायेगा, (ii) उपभोक्ताओं के लिये कम कीमते होंगी तथा आवश्यकतानुसार वस्तुएँ उचित रूप से बनाई जाएँगी, तथा (iii) उत्पादन में सतत विभिन्न बर्णों को अधिक तथा नियमित रूप से पारितोषिक मिलेगा जिनका उनमें समान रूप से वितरण भी होगा।” इस बात पर भी जोर दिया गया था कि विवेकीकरण के लिये मालिकों का सहयोग तथा व्यापार एवं औद्योगिक संगठन की और वैज्ञानिक तथा तकनीकी विशेषज्ञों की सहायता आवश्यक है। विवेकीकरण को सावधानी से लागू करना चाहिये ताकि श्रमिकों के हितों को क्षति न पहुँचे।

इससे विवेकीकरण की महत्ता और लाभ स्पष्ट हो जाते हैं। परन्तु विवेकीकरण में अनेक कठिनाइयाँ तथा दोष भी हैं। इस योजना का उच्च मालिकों द्वारा विरोध होता है जो कमजोर होते हैं, और जिनका देश में विवेकीकरण की योजना लागू हो जाने पर अस्तित्व ही समाप्त हो जाने का भय रहता है। दूसरी कठिनाई यह है कि विवेकीकरण की योजना के लिये पर्याप्त पूँजी एवं व्यापार-विवेक सदा प्राप्त नहीं हो पाते, जबकि यह विवेकीकरण को लागू करने के लिए निरन्तर

आवश्यक है। विवेकीकरण के अन्तर्गत उत्पादक आपस में संगठित होकर उप-भोक्ताओं से अनुचित रूप से उच्च मूल्य वसूल कर सकते हैं। इसलिये विवेकीकरण सदैव लाभदायक नहीं होता। सब बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि विवेकीकरण का प्रभाव उस समय इतना बुरा नहीं होता, जब औद्योगिक समृद्धि (Prosperity) के दिनों में श्रमिकों को दूसरे उद्योगों में लगाया जा सकता है, परन्तु साधारणतया विवेकीकरण किसी विशेष उद्योग में आर्थिक मन्दी के दिनों में ही अपनाया जाता है, ताकि उत्पादन लागत कम हो सके।

श्रमिक विवेकीकरण का विरोध करते हैं, क्योंकि इसे वह कार्य की तीव्रता (Intensification) एवं श्रमिकों के शोषण का साधन समझते हैं। प्रथम, विवेकीकरण की योजना लागू करने का तात्पर्य यह हो जाता है कि श्रम-बन्त उपायों तथा नवीनतम मशीनों को अपनाकर श्रमिकों की कल्याण कम कर दी जाये। इसके फलस्वरूप बेरोजगारी बढ़ती है। दूसरे, व्यावहारिक रूप से विवेकीकरण कार्य तीव्रता का रूप ले लेता है, क्योंकि वस्तुतः होता यह है कि श्रम व्यय को कम करने के हेतु मालिक, कार्य की दशाओं, कच्चा माल, मशीन आदि में सुधार किये बिना, कार्य-भार में वृद्धि कर देते हैं। मालिकों द्वारा प्रबन्ध के सभी कार्यों में विवेकीकरण लागू करने का प्रयत्न नहीं किया जाता। इस प्रकार विवेकीकरण से श्रमिकों पर अत्यधिक भार पड़ जाता है। तीसरे, श्रमिक यह शिकायत करते हैं कि विवेकीकरण द्वारा होने वाले समस्त लाभों को मालिक हड़प जाते हैं और जिन श्रमिकों पर अधिक कार्य-भार पड़ता है, उन्हें बहुत कम मजदूरी भी नहीं मिलती।

विवेकीकरण की किसी भी योजना के सफल होने के लिये यह आवश्यक है कि इन आपत्तियों का समाधान किया जाये। विवेकीकरण की योजना ऐसी होनी चाहिये, जिससे कम मूल्य पर अधिक उत्पादन हो सके तथा उद्योग के विस्तृत होने के साथ-साथ श्रमिकों को अलग करने की अपेक्षा और अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाया जा सके। अतः विवेकीकरण को सुनियोजित एवं नियमित रूप से लागू करना चाहिये, जिससे बेरोजगारी बिल्कुल न हो और यदि हो भी तो बेरोजगारी सहायता की कोई योजना पहले से ही तैयार रहनी चाहिये। दूसरे, विवेकीकरण की किसी भी योजना को कार्यान्वित करने से पूर्व कार्य-भार को वैज्ञानिक रीति तथा उचित प्रकार से 'समय अध्ययन', 'गति अध्ययन' तथा 'श्रान्ति अध्ययन' आदि से निर्धारित कर लेना चाहिये। मालिकों को कार्य की दशाओं, मशीनों, कच्चे माल, आदि में भी सुधार करना चाहिये एवं श्रमिकों के कल्याण के विभिन्न कार्य भी करने चाहिये। तीसरे, विवेकीकरण के फलस्वरूप होने वाले अधिक लाभ में से श्रमिकों को उचित लाभ मिलना चाहिये। विवेकीकरण में जो लाभ होते हैं, उनसे मजदूरी को पर्याप्त मजदूरी (Living Wage) के स्तर तक बढ़ाया जाना चाहिये। इसके अतिरिक्त विवेकीकरण के फलस्वरूप अधिक कार्य-

कुशल व्यवस्था एवं श्रेष्ठ संगठन होना चाहिये और इसके परिणामस्वरूप मालिकों एवं श्रमिकों के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध स्थापित होने चाहिये ।

### भारतीय उद्योगों में विवेकीकरण

संसार के विभिन्न औद्योगिक देशों की भाँति विवेकीकरण को भारत में भी आर्थिक मंदी के समय कुछ सीमित रूप तक अपनाया गया था । इसका कारण यह था कि इस बात की आवश्यकता अनुभव की गई कि श्रम बचत उपायों तथा वस्तुओं और उत्पादन में समानीकरण द्वारा श्रमिकों की कार्यकुशलता और दक्षता को बढ़ाया जाये और सब प्रकार से बचत की जाय । उदाहरण के लिये, 'समून मिल ग्रुप' के सर फ्रेड्रिक स्टोन ने १९२८ में बम्बई की कुछ कपड़ा मिलों में विवेकीकरण को कार्यक्रम दिया । तभी से भारत के सबसे अधिक शक्तिशाली एवं प्रतिनिधि श्रमिक संगठन, अर्थात् अहमदाबाद कपड़ा मिल मजदूर परिषद्, ने विवेकीकरण योजना का विरोध किया है तथा भारतीय उद्योग के विभिन्न क्षेत्रों में विवेकीकरण के लागू होने से जो गम्भीर कमियाँ एवं दोष पाये गये उन पर प्रकाश डाला है । डा० राधाकमल मुकर्जी ने कपड़ा, इर्लीनियरिंग एवम् तम्बाकू उद्योगों में विवेकीकरण की समस्या की समालोचना की है तथा उन सुरक्षात्मक उपायों की भी बताया है, जिनका विवेकीकरण की किसी भी योजना को लागू करने से पूर्व अपनाया जाना आवश्यक है, ताकि श्रमिकों के उचित हितों की हानि न पहुँचे ।<sup>१</sup>

कपड़ा उद्योग के सम्बन्ध में १९२७ में टैरिफ बोर्ड ने भारत में प्रति श्रमिक उत्पादन बढ़ाने एवं कार्यकुशलता में सुधार की आवश्यकता पर बल दिया था । उसने बताया था कि जापान में प्रति श्रमिक द्वारा नियन्त्रित किये जाने वाले तकुरों की संख्या २४००, इंग्लैण्ड में ६०० एवं संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में १,१२० थी, जबकि भारत में इनकी संख्या केवल १८० तकुरें प्रति श्रमिक ही थी । भारत में एक बुनकर द्वारा देखभाल किये जाने वाले करघों की संख्या २ थी, जबकि अमेरिका में ९ एवं इंग्लैण्ड में ४ से ६ तक थी । जापान में एक बुनकर लड़की ६ करघों की देखभाल करती थी, जबकि हमारा बुनकर केवल दो करघों की ही देखभाल कर पाता था । इस कारण यह सुझाव दिया गया था कि भारतीय उद्योगों में माल एवं कार्य की दशाओं में सुधार होना चाहिये तथा वैज्ञानिक प्रबन्ध अपनाना चाहिये । इसमें कोई सन्देह नहीं कि विभिन्न देशों के श्रमिकों की कुशलता की तुलना भारतीय श्रमिकों के जलवायु के प्रभाव एवं रहने की असन्तोषजनक दशाओं की दृष्टि में रसकर ही करनी चाहिये । परन्तु इस बात से भी इनकार नहीं किया जा सकता कि कार्यकुशलता में वैज्ञानिक प्रबन्ध द्वारा उन्नति हो सकती है । विवेकीकरण में न केवल मिल के विभिन्न विभागों में कार्यकुशलता बढ़ेगी, बल्कि इससे उन्नत सामंजस्य (Co ordination) एवं सर्वेक्षण में भी वृद्धि होगी । यदि भारतीय सूती मिल उद्योग को इंग्लैण्ड एवं जापान से सफलतापूर्वक

प्रतिस्पर्धा करनी है तो विवेकीकरण की नितान्त आवश्यकता है। अभी तक विवेकीकरण बम्बई एवं अहमदाबाद में लागू किया गया है, जहाँ १९३५ में श्रमिकों एवं मालिकों के बीच समझौते के पश्चात् कार्यकुशलता के उपाय (Efficiency Methods) अरनाये गये थे। रिग कताई एवम् बुनाई के विभाग को इससे अत्यधिक लाभ हुआ है। बम्बई की कपड़ा मिल के करघा विभाग में भी काफी उन्नति हुई है। यहाँ ५५६ बुनकर ३ तथा २,७१६ बुनकर ४ एवम् ६०१ बुनकर ६ करघे प्रति बुनकर चलाते हैं। अधिकांश कताई करने वाले ४०० तक एवम् इससे भी अधिक प्रति श्रमिक देखभाल कर लेते हैं। अहमदाबाद में कपड़ा मिल मजदूर परिषद् द्वारा किये गये विरोध के कारण इस क्षेत्र में अधिक उन्नति नहीं हो सकी है। शोलापुर में विवेकीकरण बहुत कम हुआ है और यह केवल रिग कताई के विभाग तक ही सीमित है। यहाँ ११५ श्रमिक दुतरफा कार्य प्रणाली (Double Side System) पर कार्य करते हैं। अन्य स्थानों पर कपड़ा मिलों में उन्नत मशीनों एवं स्वचालित (Automatic) करघों के कारण श्रमिकों की कार्यकुशलता में वृद्धि होने के अनिश्चित और कोई सुगर नहीं हुआ है। काठपुर में मशीनों की गति में वृद्धि की गई है। परन्तु यह भारत में विवेकीकरण न होकर कार्य की तीव्रता है।

फिर भी इसमें सन्देह नहीं कि भारतीय उद्योगों में, विशेषकर सूती वस्त्र, जूट मिल, एन कोयला खान उद्योगों में, विवेकीकरण अत्यधिक आवश्यक है। हमारे महायुद्ध के पश्चात् भारतीय सूती वस्त्र उद्योग का उत्पादन सामान्यतया २० से ३० प्रतिशत तक घट गया है, जबकि जापान, इंग्लैण्ड एवम् अमेरिका जैसे सूती कपड़े के अन्य उत्पादक देशों के उत्पादन में वृद्धि हुई है। भारत का पिछड़ापन इस बात से स्पष्ट है कि इस समय भी भारतीय सूती उद्योग का एक कर्मचारी औसतन २५० रिग फ्रेम तबुओं की देखभाल करता है, जबकि इंग्लैण्ड में एक कर्मचारी ५०० तबुओं एव अमेरिका का एक श्रमिक १,२०० तबुओं की देखभाल करता है। इसी प्रकार एक भारतीय श्रमिक औसतन २५ साधारण करघों पर कार्य करता है जबकि इंग्लैण्ड में ५ साधारण करघों तथा अमेरिका में ३३ स्वचालित करघे एक श्रमिक द्वारा निश्चित किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त अधिकांश भारतीय मिलों में मशीन एवं सामग्री अपेक्षाकृत पुरानी है। यह अनुमान लगाया गया है कि ४६ प्रतिशत करघे, ३६ प्रतिशत 'इन्टर फ्रेम', ३१ प्रतिशत 'ड्राइंग फ्रेम', २७ प्रतिशत 'स्लेबर एव रोलिंग फ्रेम' एवं १७ प्रतिशत 'पार्श्व रिग' और 'वैपट रिग फ्रेम' लगभग ४४ वर्ष से भी अधिक पुराने हैं। बम्बई मिल मालिकों द्वारा सूती वस्त्र उद्योग के कार्यदल (Working Party) को प्रस्तुत किये गए परिपत्र (Memorandum) के अनुसार बम्बई मिलों में ६० प्रतिशत मशीनें २५ वर्ष से अधिक पुरानी हैं। ऐसी मशीनें जिनसे दूसरे महायुद्ध में परस्पर-व्ययी-पारियों (Multiple Shifts) में कार्य लिया गया था तथा जो १९३० से पहले लगाई गई थी, पुरानी और बेकार हो गई हैं। संसद् ने एक बार श्री टी० टी० कृष्णामाचारी ने कहा था कि लगभग ६३ सूती मिलों को, पुरानी एवं घिसी पिटी मशीनों के

कारण, बन्द होने की नौबत आ गई थी। जुलाई १९५८ में सूती कपड़ा उद्योग की समस्याओं का अवलोकन करते हुए जोशी समिति ने भी कहा था कि “वर्तमान मशीनों में से अधिकांश ४० वर्ष पूर्व लगाई गई थी और उनकी उपयोगिता ६-८ लगभग समाप्त हो चुकी है।” स्वचालित करघों का प्रतिशत कुल करघों के अनुपात में जनवरी १९५८ में भारत में ६८ था जबकि यह अनुपात अन्य देशों में इस प्रकार था—अमेरिका में १००, फ्रांस में ५२, इटली में ५०, २, सोवियत संघ में ४२, ४, पश्चिमी जर्मनी में २८, २, पाकिस्तान में २६, जापान में १७, ६, इंग्लैंड में १५ और चीन में ११-७। अतः विदेशी प्रतिस्पर्धा का सामना करने और निर्यात बाजार को व्यवस्थित रखने के हेतु भारतीय कपड़ा उद्योग में विवेकीकरण अत्यन्त आवश्यक है। जूट मिल उद्योग में भी ऐसी ही दशा है। जूट मिल उद्योग के यन्त्रों एवं मशीनों के आधुनिकीकरण की आवश्यकता और भी अधिक हो गई है, क्योंकि योरोपीय एवं इण्डो के अनेक प्रतिस्पर्धियों ने अपनी उत्पादन लागत को कम करने के लिये अपनी मशीनों एवं यन्त्रों का आधुनिकीकरण करने पर बहुत बड़ी मात्रा में पूँजी लगाई है। इससे संसार में भारतीय जूट मिल उद्योग के एकाधिकार (Monopoly) की एक बहुत गम्भीर प्रतिस्पर्धा का सामना करना पड़ रहा है। पाकिस्तान, ब्राजील तथा फिलिपाइन्स ने नवीन प्रकार की मशीनों से नई जूट मिलों की स्थापना की है और वे जूट से बनी वस्तुओं को कम कीमत पर देने में समर्थ हो सकते हैं। १९५४ में जूट जाच आयोग की रिपोर्ट में भी जूट मिलों में तत्काल विवेकीकरण लागू करने की आवश्यकता पर बहुत बल दिया गया था। १९५१ में कोयला उद्योग पर कार्यदल की रिपोर्ट में भी कोयला खान उद्योग के लिये आधुनिकीकरण तथा विवेकीकरण की योजनाएँ लागू करने की सिफारिश की गई थी ताकि खानों की उत्पादन क्षमता बढ़ सके तथा उनकी उत्पादन लागत कम हो सके।

अधिकांश राज्यों की कपड़ा मिलों में विवेकीकरण की योजनाओं को कार्य-रूप में परिणत कर दिया गया है तथा भारतीय-श्रम सम्मेलन द्वारा नियुक्त की गई जूट उद्योग पर त्रिदलीय औद्योगिक समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप जूट मिलों में भी विवेकीकरण योजनाएँ लागू कर दी गई हैं। इसके लिए वित्तीय सहायता राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम द्वारा प्रदान की गयी है। विवेकीकरण के सम्बन्ध में भातिकों को मार्ग प्रदर्शन करने के लिये भारतीय श्रम-सम्मेलन ने १९५७ में एक आदर्श समझौते का मसविदा भी तैयार किया था, जिसको केन्द्रीय श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय द्वारा परिचालित किया गया है। परन्तु विवेकीकरण की योजनाओं का श्रमिक सघों द्वारा बहुत विरोध हुआ है।

**भारत में विवेकीकरण के खतरे**

भारत में अधिकतर यह देखा गया है कि पूर्णतः नई मशीनों की लगान की अपेक्षा पुरानी मशीनों को ही फिर से नया कर दिया जाता है तथा मशीनों की

गति काफी बढा दी जाती है और उन्नत मशीनों की व्यवस्था अथवा उन्नत कार्य नियोजन, वस्तुओं का समानीकरण अथवा सुधार एवं अक्षा सर्वेक्षण आदि कुछ नहीं किया जाता। केवल कार्य करने की गति में वृद्धि होती है, जिसको कार्य की तीव्रता या अधिकता ही कहा जा सकता है। इस प्रकार भारत में कार्यतीव्रता (Intensification) विवेकीकरण के रूप में सा रही है। यद्यपि कपड़ा मिलों की मशीनों में सुधार किया गया है, परन्तु इसके साथ रई के गुण एवं मजदूरी में सुधार नहीं हुआ है। मशीनों की गति अहमदाबाद एवं बम्बई की कपड़ा मिलों में अमेरिका से भी अधिक है, परन्तु इससे श्रमिकों के स्वास्थ्य को हानि पहुँचती है, दुर्घटनाओं की संख्या बढ जाती है, धागे अधिक टूटने लगते हैं एवं श्रमिकों पर अधिक भार पड़ता है। इसके प्रतिरिक्त भारत में यन्त्रीकरण के साथ-साथ बहुधा छूटनी एवं तीव्रता दोनों ही होते हैं, जिनसे, शक्तिशाली श्रमिक संगठन के अभाव के कारण, श्रमिक अपनी रक्षा नहीं कर पाते। फिर कारखाने में वातावरण की दशाओं के सुधार की ओर नियोजित प्रयत्न बहुत कम होता है, जिससे सुधार होने से श्रमिकों की कार्यगति, चूस्ती एवं कार्यकुशलता पर बहुत अधिक प्रभाव पड़ता है। अन्य देशों में शक्तिशाली श्रमिक संघों के कारण श्रमिक विवेकीकरण द्वारा उद्योग के बड़े हुए लाभों में से उचित भाग पाने से वंचित नहीं हुए हैं। परन्तु भारत में अहमदाबाद के प्रतिनिधित्व, जहाँ श्रमिक संघ शक्तिशाली है, यह बात और कही नहीं पाई जाती। बम्बई में विवेकीकरण के परिणामस्वरूप विभिन्न कार्यों में जो मजदूरी दी जाती है इसमें ३३ प्रतिशत से ५५ प्रतिशत तक वृद्धि हुई है। परन्तु श्रमिक इस बात की बहुधा शिकायत करते हैं कि उन पर प्रतिरिक्त भार पड़ता है, उनकी संख्या बढा दी गई है और यह सब बात कच्चे माल एवं कार्य की दशाओं में सुधार किए बिना ही की गई है। साथ ही उन रोजगारों में, जहाँ विवेकीकरण योजनाओं को लागू किया गया है, श्रमिकों की आय में पर्याप्त वृद्धि नहीं हुई है। विवेकीकरण के होने पर बेरोजगारी का भय भी सदा ही बना रहता है।

अहमदाबाद में शक्तिशाली श्रम संगठन के कारण कार्यकुशलता प्रणाली (Efficiency System) सतोषपूर्वक कार्य कर रही है, परन्तु अन्य स्थानों में, विशेषकर इन्जीनियरिंग उद्योग में, अनियन्त्रित विवेकीकरण के कारण अनेक दोष उत्पन्न हो गये हैं। उदाहरणार्थ, जमशेदपुर के लोहा एवं इस्पात कारखानों के विभिन्न मन्त्रों एवं विभागों में उत्पादन प्रति इकाई बढा तो है, परन्तु श्रमिकों की संख्या बहुत बढा दी गई है और इनकी मजदूरी में कोई उचित वृद्धि नहीं की गई है। यह स्थिति लगभग समस्त इन्जीनियरिंग मिलों में, जहाँ विवेकीकरण के साथ-साथ श्रमिकों की संख्या बढाई गई है या कार्यतीव्रता पाई जाती है, व्याप्त है। भारतीय टीन प्लेट क० में भी ऐसी ही दशाएँ पाई जाती हैं। लोहे के तार उद्योग में तो कार्यतीव्रता की सीमा ही पहुँच चुकी है। इसी प्रकार की, बिना उचित वेतन वृद्धि के, कार्यतीव्रता की समस्या सिग्रेट उद्योग में भी है, जहाँ कि आरम्भ से अन्त तक



समस्त प्रक्रियाएँ मशीनों से होती हैं। कार्यगति में वृद्धि एवं श्रमिकों की सहायता में कमी दोनों ही श्रमिकों में घोर असंतोष एवं हड़तालों के कारण बने हैं।

**सुझाव**

इसलिए, अधिक कार्यक्षमता और मेहनत के कारण उत्पादन तथा मजदूरी में वृद्धि, कार्य गति में वृद्धि, थ्रान्नि, उचित अल्प विरामों की आवश्यकता, मशीनों को लगाने एवं कार्य दशा में सुधार, विवेकीकरण के कारण बेरोजगारी आदि सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों का सभी दृष्टिकोणों से व्यवस्थित करना आवश्यक है। विवेकीकरण की किसी योजना को कुशलता एवं सफलतापूर्वक चलाने के लिए पूँजी व श्रमिकों के हितों में सामंजस्य लाना आवश्यक है। यह भी आवश्यक है कि विवेकीकरण को कार्यान्वित करने से पूर्व कार्यकुशलता के सभी उपायों का, श्रमिकों व मालिकों के प्रतिनिधियों की एक संयुक्त समिति द्वारा, अध्ययन किया जाये। इस समिति में कुछ तकनीकियों को विशेषज्ञों के रूप में होना चाहिए, जिससे कार्य की दशाओं का तथा श्रमिकों और प्रबन्धकों में विवेकीकरण के लाभ को किस प्रकार से वितरित किया जाय, दोनों का निर्णय हो सके। यदि श्रमिकों की छटनी की जाती है तो उन्हें क्षतिपूर्ति दी जानी चाहिये तथा उनकी यथासम्भव क्षीघ्र ही पुन नौकरी पर लगाया जाना चाहिए। आजकल के सहये समय में उत्पादन लागत तथा मूल्यों में कमी की प्रत्यक्ष आवश्यकता है और इसको विवेकीकरण के द्वारा ही किया जा सकता है। कम मूल्यों के कारण माँग बढ़ेगी और उद्योगों का विस्तार और विकास हो सकेगा तथा अधिक उत्पादन के कारण विकाले हुए श्रमिकों को पुन नौकरी मिल सकेगी। इस प्रकार विवेकीकरण के दीर्घकालीन प्रभाव यह होंगे कि सस्ता उत्पादन होगा, अधिक उपभोग एवं अधिक रोजगार होगा और यदि विवेकीकरण को ठीक प्रकार से कार्यान्वित किया जाय और पर्याप्त रूप से इस पर नियन्त्रण रखा जाय तो इससे धन में वृद्धि होगी एवं सामान्य जीवन-स्तर में वृद्धि हो सकेगी।

फिर भी डॉ॰ मुकुर्जी ने अन्त में सावधानी बरतने की चेतावनी दी है। भारत में विवेकीकरण इस समय केवल पूँजीपतियों के हित व आर्थिक लाभ के लिए ही किया जाता है और इससे छटनी, कार्य तीव्रता, कार्य स्तर का गिरना और मजदूरी में कमी एवं हड़तालों का एक दूषित चक्र चालू हो जाता है। इससे पूँजी एवं श्रम शक्ति का अपव्यय होता है और उद्योगों में ऐसी अस्थिरता और श्रमिकों एवं मालिकों के बीच ऐसी कटुता पैदा हो जाती है कि भाविष्य में काफी समय तक इस योजना को सफलतापूर्वक कार्यान्वित करना सम्भव नहीं हो पाता।

परन्तु जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है, भारत के अनेक उद्योगों में विवेकीकरण की निरन्तर आवश्यकता और वाङ्मनीयता है। इस समय उत्पादन में काफी अपव्यय होता है तथा लागत भी अनावश्यक रूप से अधिक बढ़ती है। इसको वैज्ञानिक प्रबन्ध द्वारा यदि समाप्त नहीं तो कम से कम घटाया अवश्य जा सकता है। इसलिये यह तो स्पष्ट ही है कि वर्तमान समय के बड़े उद्योगों को और उन

उद्योगों को जो निकट भविष्य में स्थापित होने वाले हैं, दोनों को ही, यदि अधिक समय तक ऐसी अस्थायी प्रकार से चालू रखना है तो आगे पीछे की सभी बातों को देखकर चलना होगा। वर्तमान समय में प्रत्येक औद्योगिक इकाई तत्कालिक दैनिक्यों में व्यस्त तथा काम कमाने की इच्छुक रहती है, ताकि श्रमधारियों को प्रसन्न रखा जा सके। इस प्रकार वह बड़ी समस्याओं को, जिनपर कि उसका अपना प्रस्तित्व निर्भर होता है, भुला बैठती है। अब वह समय आ गया है कि जो लोग इस समय उद्योगों को नियन्त्रित करते हैं, उनको तत्कालिक बातावरण से आगे की सोचनी चाहिए तथा अपने व्यक्तिगत संकुचित दृष्टिकोणों को त्याग कर अपने और सार्वजनिक लाभ के लिये राष्ट्रीय स्तर पर संगठित रूप से कार्य करना चाहिए।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि १९५१ में आयोजना आयोग के तत्वाधान में आयोजित जो उद्योग विकास समिति की एक उप-समिति की बैठक नई दिल्ली में हुई थी उसने औद्योगिक विवेकीकरण के परिणामस्वरूप होने वाली बेरोजगारी को नष्ट करने, बेरोजगारों को पुनर्स्थापित करने, उन्हें प्रशिक्षण देने, एवं उन्हें निर्वाह भत्ता देने का सुझाव दिया था। जुलाई १९५७ में भारतीय श्रम सम्मेलन द्वारा विवेकीकरण के सम्बन्ध में मालिकों का मार्ग-प्रदर्शन करने के लिये एक प्रादर्श समझौता बनाया गया था। इस समझौते के अनुसार विवेकीकरण की योजनाओं को लागू करने में निम्नलिखित बातों का ध्यान रखना आवश्यक है—(क) वर्तमान श्रमिकों की कोई छटनी नहीं होनी चाहिए और न ही उनकी आय में कमी होनी चाहिये। इसका तात्पर्य यह है कि वर्तमान सभी श्रमिकों को कार्य पर लगाये रखा चाहिये—केवल उन मामलों को छोड़कर जिनमें स्वाभाविक रूप से अलहदगी हो जाती है या अप्रवण्य होता है। (ख) विवेकीकरण से जो लाभ होते हैं उनका समाज, मालिक तथा श्रमिकों के बीच न्यायपूर्ण ढंग से वितरण होना चाहिये, तथा (ग) 'पारस्परिक सहमति से विशेषज्ञों द्वारा कार्य-भार को उचित प्रकार से निर्धारित करना चाहिये तथा कार्य की दशाओं में भी उचित प्रकार से सुधार होना चाहिये।

### उत्तर प्रदेश के उद्योगों में विवेकीकरण

सन् १९३७ में डॉ० राजेन्द्र प्रसाद की अध्यक्षता में बनाई गई श्रम जाँच समिति के समक्ष कांग्रेस सरकार द्वारा कानपुर की कपड़ा मिलों के विवेकीकरण का प्रश्न प्रस्तुत किया गया था। यह समिति विवेकीकरण योजना को इसी शर्त पर लागू करने को तैयार थी कि श्रमिकों के हित सुरक्षित रहे और उद्योग का विकास इस प्रकार हो कि विवेकीकरण द्वारा छटनी किये गये श्रमिकों को पुनः कार्य पर लगाया जा सके। यही प्रश्न निम्बकार श्रम समिति (१९४६) के सम्मुख प्रस्तुत किया गया था एवं फरवरी १९४६ के त्रिदलीय सम्मेलन में भी इस प्रश्न पर विचार किया गया था। सितम्बर १९५२ में नैनीताल में आयोजित राज्य त्रिदलीय श्रम सम्मेलन में भी कपड़ा एवं चीनी उद्योगों में विवेकीकरण के प्रश्न पर विचार हुआ। सम्मेलन में विवेकीकरण के विभिन्न महत्वपूर्ण पहलुओं पर भी विचार किया

गया। उदाहरणतः बेरोजगारी पर उसका प्रभाव, अनुचित छुट्टी एवं अनुपयोगी खर्चों के विरुद्ध उपाय, विवेकीकरण के पश्चात् मजदूरी एवं कार्य-दशाओं का निर्धारण, श्रमिकों एवं मालिकों के प्रतिनिधियों द्वारा इस प्रश्न पर विचार, आवश्यक तबनीकी सहायता आदि। सामान्य विचार यह था कि विवेकीकरण में देर नहीं करनी चाहिये तथा सरकार को इस सम्बन्ध में आवश्यक कदम उठाने चाहिये। इसके फलस्वरूप श्रम विभाग न श्रम कमिश्नर के कार्यालय में "कार्यकुशलता विभाग" (Efficiency Section) की स्थापना की जिमने जनवरी १९५३ से विभिन्न कपडा एवं चीनी मिलों में विवेकीकरण से सम्बन्धित अनेक प्रश्नों की जाँच की है। "सम्पूर्णानन्द मनोवैज्ञानिक प्रयोगशाला" के नाम से इस विभाग के अन्तर्गत एक औद्योगिक मनोवैज्ञानिक प्रयोगशाला (Industrial Psychology Laboratory) भी स्थापित की गई है। इसका कार्य 'समय अध्ययन', 'गति अध्ययन', 'श्रान्ति अध्ययन' प्रकार के अध्ययन करना है। फिर सरकार ने डाक्टर बन्शीधर मिश्रा को कानपुर की कपडा मिलों के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट देने के लिये विशेष अधिकारी के रूप में नियुक्त किया। उनकी रिपोर्ट पर जून १९५४ में नैनीताल में हुये त्रिदलीय सम्मेलन में विचार किया गया और इसके साथ ही सहायक श्रम आयुक्त द्वारा कपडा मिलों के हतु दी गई विवेकीकरण योजना पर भी विचार-विमर्श हुआ। विभिन्न दलों के बीच हुए समझौते के फलस्वरूप सरकार ने कानपुर की कपडा मिलों में विवेकीकरण लागू करने के अग्रिम निर्णय को घोषित कर दिया। विवेकीकरण को कार्यान्वित करने के लिये तथा उसकी अन्य विस्तृत बातों पर विचार करने के लिये ७ व्यक्तियों की एक समिति की स्थापना की गई। १९५४ में नैनीताल के सम्मेलन में हुये कुछ निर्णय इस प्रकार थे (१) विवेकीकरण के लागू होने के परिणामस्वरूप किसी प्रकार की बेरोजगारी नहीं होनी चाहिये अर्थात् श्रमिकों की संख्या में कमी केवल अवकाश प्राप्ति एवं स्वाभाविक अपव्यय के कारण ही होनी चाहिये। (२) उत्तर प्रदेश श्रम जाच समिति द्वारा सुझाये गये मजदूरी निर्धारण के ढाँचे एवं कार्य-भार (Work Load) को स्वीकार कर लिया जाना चाहिये। (३) उच्च स्तर का कार्य करने पर पुरस्कार के रूप में प्रेरणात्मक मजदूरी (Incentive Wages) की व्यवस्था करनी चाहिये। (४) मिला में कार्य की दशाओं की देखभाल होती रहनी चाहिये। (५) इन सब योजनाओं को विस्तृत रूप-रेखाओं को बनाने के हेतु एक समिति की स्थापना होनी चाहिये, जो योजना को कार्यान्वित करने के विभिन्न उपायों एवं साधनों पर विचार करे।

परन्तु सूती मिल मजदूर सभा ने असहयोग करने के कारण इन ७ व्यक्तियों की समिति को दिसम्बर, १९५४ में समाप्त कर देना पडा और विवेकीकरण की समस्या को मालिकों और कर्मचारियों के आपसी समझौते पर छोड़ दिया गया। इसके पश्चात् विवेकीकरण ने विरोध में बहुत प्रचार हुआ, जिसके परिणामस्वरूप कानपुर की कपडा मिलों में एक आम हड़ताल हुई। यह हड़ताल २ मई १९५५ से २० जुलाई १९५५ तक चली। मालिकों और श्रमिकों के नेताओं द्वारा एक-दूसरे

पर गम्भीर आरोप लगाये गये और दोनों ही पक्षों को इससे काफी कठिनाई का सामना करना पड़ा। सारा विवाद मुख्यतः एक बात पर ही केन्द्रित था कि इस योजना का अर्थ विवेकीकरण है अथवा कार्यन्तरीकृतता। सरकार ने नैनीताल सम्मेलन में तय किये गये सिद्धान्तों से पीछे हटने से इन्कार कर दिया और श्रमिकों ने इस प्रश्न पर फिर से विचार करने की मांग की। अन्त में सरकार ने अगस्त १९५५ में एक समिति की स्थापना की, जिसके अध्यक्ष इलाहाबाद उच्च न्यायालय के अधिकाश प्राप्त न्यायाधीश श्री बी० बी० प्रसाद थे। इस समिति का मार्ग नैनीताल त्रिदलीय सम्मेलन के निर्णयों पर विस्तृत रूप से विचार करना और इनके आधार पर कानपुर की सात कपड़ा मिलों में अलग-अलग विवेकीकरण को लागू करना था। समिति ने सितम्बर १९५६ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और बताया कि किसी भी बल को कष्ट पहुँचाये बिना किस प्रकार कानपुर की कपड़ा मिलों में विवेकीकरण लागू किया जा सकता था। यह भी अनुभव किया गया कि नैनीताल सम्मेलन में अपनाये गए सिद्धान्तों को अन्य तीन कपड़ा मिलों में भी लागू करना चाहिये। इसलिये श्री बी० बी० प्रसाद की एक 'एक-सदस्य-समिति' अन्य मिलों के विषय में सिफारिश करने के हेतु बनाई गई जिसने फरवरी १९५७ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। बी० बी० प्रसाद समिति की रिपोर्ट पर जून १९५७ के रानीखेत में हुये त्रिदलीय सम्मेलन में विचार किया गया। इसके तुरन्त बाद ही जुलाई १९५७ में विवेकीकरण के लिये भारतीय श्रम सम्मेलन ने एक आवर्स समझौते का मुझाव दिया, जिसका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। इस रिपोर्ट पर और भारतीय श्रम सम्मेलन की विवेकीकरण से सम्बन्धित सिफारिशों पर राज्य सरकार द्वारा विचार किया गया। विवेकीकरण और कार्यकुशलता-उपायों पर अध्ययन जारी रहा। अन्ततः डा० सम्पूर्णानन्द को विवेकीकरण की योजनाओं को कानपुर की सूती मिलों में लागू करने के हेतु विनायक नियुक्त किया गया। डा० सम्पूर्णानन्द ने अपना जो निर्णय दिया उसको सरकार ने सही अर्थों में पूर्ण रूप से लागू करने का निश्चय किया और उनके निर्णय को कार्यान्वित करने के लिये एक विभाग (Cell) भी स्थापित किया गया है।

### उपसंहार

कानपुर की हड़ताल का परिणाम यह हुआ कि उद्योग में विवेकीकरण के लागू करने के प्रश्न पर काफी वाद-विवाद आरम्भ हो गया। भारत में इसके लाभ-हानि, खतरों एवं इनसे सुरक्षा के उपायों का ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। सबका एकमात्र यही विचार है कि विवेकीकरण योजनाओं के परिणामस्वरूप बेरोजगारी एवं श्रमिकों की छूटनी और उन्हें कष्ट नहीं होना चाहिये। सरकार का दृष्टिकोण तो १० सितम्बर, सन् १९२४ में लोक सभा द्वारा स्वीकृत विवेकीकरण से सम्बन्धित प्रस्ताव से स्पष्ट हो जाता है, जो इस प्रकार है - "संसद् का विचार है कि जहाँ देश के हित में आवश्यक हो, वहाँ कपड़ा एवं जूट उद्योगों में विवेकीकरण में प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये। परन्तु इस प्रकार की योजना ऐसे

रूप से कार्यान्वित की जानी चाहिये कि श्रमिकों का विस्थापन कम से कम हो। विस्थापित श्रमिकों के रोजगार के लिये भी उचित सुविधायें प्रदान करनी चाहियें।” तत्कालीन श्रम मन्त्री श्री खन्गुगई देसाई ने मई १९४५ में वावई में हुये श्रम सम्मेलन में कहा था “विवेकीकरण स्वयं में शक्ति अच्छा हो सकता है। परन्तु जैसे बढ़िया खाना भूस से पीड़ित मनुष्य के लिये विष बन सकता है, वैसे ही यदि विवेकीकरण से बेरोजगारी में वृद्धि होती है तब यह उद्योग के उत्थान के लिये बहुत खतरनाक उपचार हो सकता है। विशेषतः श्रम वृत्त उपायों के विषय में हमें अधिक सावधान रहना चाहिये। ऐसे उपाय श्रमिकों को मशीनों की वेदी पर बलिदान कर देते हैं।” स्वर्गीय प० नेहरू ने भी कहा था “विवेकीकरण एक अच्छी चीज है, परन्तु हम अधिक कार्यकुशलता के लिये भी मानव के दुःख और पीड़ा को सहन नहीं कर सकते।” उत्तर प्रदेश के तत्कालीन मुख्य मन्त्री डाक्टर सम्पूर्णानन्द ने स्पष्ट शब्दों में कहा था “जैसी आजकल हमारी राजनैतिक, सामाजिक एवं आर्थिक स्थितियाँ हैं उनको देखते हुये विवेकीकरण का तात्पर्य केवल यही हो सकता है कि इससे देश के वर्तमान साधनों का पूर्णतः लाभ उठाया जा सके तथा विवेकीकरण के कारण बेरोजगारी न हो।” उनका यह भी कथन था कि मासिकों ने भी बिना हिचक के इस बात को स्वीकार कर लिया है। उनके अनुसार यदि विवेकीकरण योजना कार्यान्वित न हुई तो लगभग ५ से ६ हजार श्रमिक बेरोजगार हो जायेंगे, क्योंकि कानपुर का कपड़ा उद्योग, कानपुर में मजदूरी की ऊँची दरें होने के कारण, अन्य स्थानों से प्रतिस्पर्धा नहीं कर सकता और बिना विवेकीकरण के श्रमिकों को ‘भौद्योगिक विवाद (सशोभित) ध्वनिनियम’ के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति देकर छुट्टी करने की सम्भावना हो सकती है। श्री टी० टी० कृष्णमाचारी ने भी कहा था कि वह समय आ गया है जबकि विवेकीकरण की नीति को अपनाना चाहिये। इसको कार्यरूप में सरलता से लाया जा सकता है और श्रमिकों को यह आश्वासन दिया जा सकता है कि इससे उन्हें हानि न होगी। “बिना कण्ट के विवेकीकरण” (Rationalization Without Tears) एक नया नारा था, जो उन्होंने आलोचकों को सुझाया और जिसमें उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि विवेकीकरण से श्रमिकों को कोई हानि न होगी, क्योंकि यदि श्रमिक गतिशील हो तो रोजगार के नये क्षेत्रों का निर्माण हो सकता है।

फिर भी बचनी और करनी में बहुत अन्तर होता है और यही वाद-विवाद और मतभेद का कारण है। स्वर्गीय प० हरिहर नाथ शास्त्री ने कहा था “विवेकीकरण को विभिन्न उद्योगों में जिस प्रकार लागू किया गया है, वह भारतीय सरकार द्वारा अपन उस दृढ़ आश्वासन के बिल्कुल विपरीत हुआ है जो आश्वासन सरकार ने उद्योगों की स्वीकृति से दिया था। यह बड़े दुःख का विषय है कि अपनी नीति को लागू करने के लिये तथा अनुचित और एकपक्षीय रूप से छुट्टी को, जो कि देश में जारी है रोकने के लिए सरकार ने अभी तक कोई वास्तविक पग नहीं उठाया है।” डा० सम्पूर्णानन्द ने भी उस समय यह कहा था कि पिछले ५ वर्षों

मे १५,००० श्रमिकों की छूटनी हुई थी, यद्यपि उनका तर्क यह था कि शेष ४६,००० श्रमिकों को बचाने के लिए विवेकीकरण योजना को कार्यरूप देना चाहिए। परन्तु उत्पादन में वृद्धि से स्पष्ट है कि विवेकीकरण के वेष में कार्य-तोषता हो रही है और इसका शेष श्रमिकों के ऊपर घुरा प्रभाव पड़ रहा है। श्रमिक प्रतिनिधियों द्वारा यह भी बताया गया है कि १९३९ एवं १९५१ के बीच में, जबकि मिलों, तक़्काओं एवं करघों की संख्या में कपड़ा उद्योग में वृद्धि हुई है, वास्तव में श्रमिकों की संख्या में कमी हुई है। १९३९ में जब ३०९ मिलें थी, एक करोड़ तक़्का थे तथा दो लाख करघे थे। तब इनमें ४,४१,६४६ श्रमिक कार्य पर लगे थे। परन्तु १९५२ में कपड़ा अध्ययन दल के अनुसार ४४५ मिलें थी, १,१२,००,००० तक़्का एवं २,०१,००० करघे थे, परन्तु श्रमिकों की संख्या केवल ४,२५,०३२ थी। राजकीय श्रम ब्यूरो के विवेचन के अनुसार भी, यद्यपि श्रमिकों की आय बढ़ गई है, परन्तु महायुद्ध से पूर्व के मूल्यों को देखते हुए वास्तविक भजदूरी श्रम भी कम है। अगस्त १९६० में ससद में एक प्रश्न का उत्तर देते समय यह बताया गया कि आन्ध्र प्रदेश की सूती कपड़ा मिलों में विवेकीकरण के कारण ४७१ श्रमिकों को अपनी नौकरी से हाथ धोना पड़ा था।

इसलिए श्रमिक नेताओं एवं अन्य दलों के वक्ताओं द्वारा विवेकीकरण योजनाओं का विरोध किया जाता है। भारत में विवेकीकरण के सत्तारों का उल्लेख ऊपर के पृष्ठों में किया जा चुका है। परन्तु साथ ही यह भी बताया जा चुका है कि विवेकीकरण की वाछनीयता बहुत है और इसके बिना हमारे उद्योग, विशेषकर कपड़ा एवं जूट उद्योग, सत्तार के उद्योगों के सम्मुख नहीं टिक सकते। इसलिये वर्तमान समय में विवेकीकरण योजनाओं को बहुत आवश्यकता और देख-रेख के साथ कार्यान्वित करने के अतिरिक्त और कोई रास्ता दृष्टिगोचर नहीं होता। यह भी ध्यान रखना चाहिये कि मालिक, उत्पादन के समस्त क्षेत्रों में विवेकीकरण योजनाओं को लागू न करके और केवल श्रम-व्यवस्था उपायों को ही अपनाकर, विवेकीकरण से अनुचित लाभ न उठाये। यदि मालिकों को ऐसा करने से नहीं रोका जा सकता तब आर्थिक उन्नति की वेदी पर मानव-कल्याण की माहुरति नहीं दी जानी चाहिये। महात्मा गांधी द्वारा श्रम-व्यवस्था-उपायों के विरुद्ध दिये गए प्रवचनों को हमें इतना धीम्र नहीं भूलना चाहिये। जब तक हमारे उद्योगपतियों में देश-प्रेम की भावना उत्पन्न नहीं हो जाती और सरकार इस मामले में कोई कठोर पग उठाने की परिस्थिति में नहीं हो पाती, हमें विवेकीकरण अथवा युक्तिकरण योजनाओं को, चाहे उनकी वाछनीयता एवं आवश्यकता कितनी ही अधिक हो, धीरे-धीरे ही लागू करना चाहिये।

## औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी

### WAGES OF INDUSTRIAL WORKERS

**परिभाषा असल तथा नकद मजदूरी (Real and Nominal Wages)**

मजदूरी का अभिप्राय उत्पादन में थम-सेवा के महनतान से है। यह मालिकों द्वारा श्रमिकों को उनके उत्पादन के प्रयत्नों के लिए दी गई अदायगी है। यदि अव्यवस्था नीति (Laissez faire) के दृष्टिकोण से देखा जाय तो मजदूरी की परिभाषा में मालिकों और श्रमिकों की परस्पर निश्चित या निर्धारित सन्धि (Contract) प्रायः का लिया जा सकता है। श्रमिक कुछ धन अथवा वस्तुओं अथवा दोनों के लिए अपना थम वेचता है। मजदूरी की एक व्यापक परिभाषा यह भी हो सकती है कि मजदूरी का अर्थ धन के रूप में दिए गये ऐसे महनतान से है जो रोजगार के सन्धिदा की शर्तों के अनुसार रोजगार में लग व्यक्ति को दिया जाता है या एस रोजगार में किये गए कार्य के लिये दिया जाता है। अतः मजदूरी में यात्रा भत्ता प्रोवीडेंट फण्ड में मालिकों का अशदान अवकाश प्राप्ति धन अथवा आवास भत्ता या मालिकों द्वारा श्रमिकों को दी जान वाली वस्तुएँ समाए सम्मिलित नहीं होती।

किन्तु इस दृष्टिकोण से नकद मजदूरी और असल मजदूरी में अन्तर किया जाता है। मालिक श्रमिकों को प्रति सप्ताह प्रति माह या कार्य की मात्रा के अनुसार कुछ निश्चित धन देते हैं। यह राशि नकद अथवा मुद्रा मजदूरी को प्रकट करती है। किन्तु केवल नकद मजदूरी हम श्रमिक की आर्थिक स्थिति का उचित परिचय नहीं देता। जीवन स्तर को निश्चित करने वाली असल मजदूरी को ज्ञात करने के लिए हम मुद्रा की अर्थ शक्ति का ध्यान रखना होगा और प्रतिनिधित्व प्राप्ति जैसे-नि शुल्क आवास सस्ता अनाज अतिरिक्त आय के अवसर बीमस की अदायगी, समझौतेपर कार्य के लिए अदायगी तथा कार्य करने और रोजगार की यात्रा आदि का भी दृष्टि में रखना होगा।

**मजदूरी अदायगी की पद्धतियाँ (Methods of Wage Payment)**

मजदूरी अदायगी की विभिन्न पद्धतियाँ हैं। कार्य के अनुसार अथवा श्रमिक के रोजगार की समय अवधि के अनुसार मजदूरी दी जा सकती है। कार्य के अनुसार दी जान वाला मजदूरी कार्यानुसार मजदूरी (उत्पन्न) (Piece Wages) तथा समय का अर्वाधि के अनुसार दी जान वाली मजदूरी समयानुसार मजदूरी

(प्रगती) (Time Wages) कहलाती है। “समयानुसार मजदूरी” में एक निश्चित समय के लिए, जैसे—प्रति घण्टा, प्रति दिन, प्रति सप्ताह, प्रति माह, एक निश्चित धन दिया जाता है। “समयानुसार मजदूरी” में अधिक अपना कार्य धीमी गति से किन्तु सुसज्जता पूर्वक करता है और उसकी आवश्यकताओं तक नियमित हो जाती है। यह पद्धति बिल्कुल सरल है और इसके अन्तर्गत श्रमिकों में परस्पर स्पर्धा भी नहीं होती। मालिक ऐसी मजदूरी तब देते हैं जब कार्य का समायोजन सरलता से नहीं हो सकता अथवा कार्य का निरीक्षण सम्भव नहीं होता या कार्य असाधारण (Unusual) प्रकार का होता है तथा जब कार्य के गुण को कार्य की मात्रा से अधिक महत्व दिया जाता है। समयानुसार मजदूरी को उस समय भी तरजीह (Preference) दी जाती है जब कार्य में सम्बन्धी एक उचित ध्यान देने की आवश्यकता होती है तथा जब बहुधा सामान्य एवं नाजुक प्रकार की मशीनरी का प्रयोग होता है। दो या अधिक व्यक्तियों के संयुक्त उत्पादन में भी समयानुसार मजदूरी देना अधिक उत्तम है। श्रमिकों तब भी ठीक है जब श्रमिक की कोई गलती न होने पर भी कार्य में बिगड़ पड़ जाता है, जैसे खेती में मौसम बदलने के कारण बिगड़ पड़ जाता है। परन्तु समयानुसार मजदूरी में यह हो सकता है कि अधिक श्रमिक कार्य न करे। इस पद्धति में अधिक कार्यकुशल व्यक्ति को अधिक कार्य करने का प्रोत्साहन भी नहीं मिलता और कुल उत्पादन में कमी हो जाती है। इस व्यवस्था में अधिक सर्वेक्षण की भी आवश्यकता होती है। इसके विपरीत ‘काया-नुसार मजदूरी’ के अन्तर्गत प्रत्येक श्रमिक को कार्य की मात्रानुसार अदायगी की जाती है, चाहे वह इसे करने में कितना ही समय लगाए। “कायानुसार मजदूरी” को तभी तरजीह दी जाती है जब कार्य का समायोजन तथा माप सरलतापूर्वक हो सकता है तथा मालिक वधे व्यय को घटाकर अधिक उत्पादन चाहता है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत अधिक उत्पादन के गुण पर ध्यान दिये बिना ही अधिक से अधिक उत्पादन करना चाहता है। कभी-कभी अधिक अधिक उत्पादन करके अधिक आय प्राप्त करना चाहते हैं। इन दशाओं में मालिक मजदूरी की दर घटाने की चेष्टा करता है, जिसका अन्तिम परिणाम यह होता है कि अधिक की कार्यकुशलता घट जाती है। इसके अतिरिक्त सतोषजनक उच्चतर दर निश्चित करना भी कठिन है। इस प्रकार समय-समय पर मजदूरी की दोनों पद्धतियों की वैज्ञानिक प्रगति के विभिन्न विशेषज्ञों द्वारा आलोचना हुई है।

इस बात के प्रत्यक्ष किये गए हैं कि मजदूरी देने में उपरोक्त दोनों पद्धतियों को मिला दिया जाए। अल्पस्वरूप “आगेही मजदूरी को बढ़ती बोनस पद्धति” (Progressive Wage Systems of Premium Bonus Methods) अपनाई गई है। इसे कभी-कभी मजदूरी अदायगी की प्रेरणात्मक प्रणाली (Incentive Systems of Wage Payments) भी कहा जाता है। इसकी गणना कई प्रकार से की जाती है। एक पद्धति “हेल्से बढ़ती प्रणाली” (Halsey Premium System) या “वेयर” (Weir) प्रणाली कहलाती है। इस पद्धति में यह प्रयत्न



किया गया है कि अगानी और उजरत दोनों के सामो का समन्वय कर दिया जाय तथा उनकी हानियों को दूर किया जाए। इसके अनुसार कार्य की एक निश्चित मात्रा मानक उत्पादन (Standard Output) के रूप में निर्धारित कर दी जाती है जो एक निश्चित समय में पूर्ण हो जानी चाहिये। यदि कोई श्रमिक इस अवधि से पहिले कार्य समाप्त कर ले तो उसे समय की बचत के लिए भी मजदूरी का एक भाग प्रतिदिन के सामान्य वेतन के अतिरिक्त मिलता है। उदाहरणतः, यदि निश्चित समय १० घण्टे है तथा कार्य ६ घण्टे में पूरा हो जाता है तब श्रमिक को ६ घण्टे की अगानी और मजदूरी का एक भाग, (मान लो ५%) ४ घण्टे बचाने के लिए दिया जाता है। इस प्रकार यदि अगानी १० घं प्रति घण्टा है तो बढ़ती (Premium) =  $\frac{1}{2}$  (६ × बचाया हुआ समय) ('६' दर के लिए है) अर्थात्  $\frac{1}{2}(१० \times ४) = २०$  रुपये होगी। अतः श्रमिक को कुल मिलाकर  $६ \times १० + २०$  (लिया हुआ समय × ६ + बढ़ती) अर्थात् ८० रुपये मिलेंगे। इस प्रकार इस तरीके में प्रत्येक बचाए हुये घण्टे के लिए निश्चित दर पर एक बोनस दिया जाता है। इस प्रणाली में श्रमिक को समयानुसार मजदूरी का भरोसा होता है। साथ-साथ मालिक को ऊँची मजदूरी नहीं देनी पड़ती। किन्तु इस व्यवस्था का दोष यह है कि कार्य का स्तर कभी-कभी इतना ऊँचा निश्चित कर दिया जाता है कि उसे प्राप्त करने में श्रमिक को कठिनाई होती है।

एक अन्य तरीका "रोवन बढ़ती प्रणाली" (Rowan Premium System) है। इसके अन्तर्गत श्रमिकों को समयानुसार कम से कम मजदूरी का आश्वासन दिया जाता है। इसके पश्चात् प्रत्येक कार्य को पूर्ण करने का एक मानक समय निश्चित किया जाता है और यदि वह इस निश्चित समय से कम में कार्य पूर्ण कर ले तो पूर्ण समय एवं बचाये गए समय में समानुपात के अनुसार बोनस मिलता है। उदाहरणतः, यदि कार्य १० घण्टे में करना है और कार्य ६ घण्टे में हो जाता है तो बचा हुआ समय ४ घण्टे है अर्थात् निश्चित समय के  $\frac{2}{5}$  भाग के आधार पर बोनस दिया जायगा। इस प्रकार यदि समय की दर १० रुपये प्रति घण्टा है तब "रोवन प्रणाली" के अनुसार बढ़ती =  $\frac{\text{बचाया हुआ समय}}{\text{निश्चित समय}} \times \text{लिया गया समय} \times \text{दर}$  अर्थात्  $\frac{2}{5} \times ६ \times १० = २४$  रुपये अर्थात् श्रमिक को कुल मिलाकर  $६ \times १० + २४ = ८४$  रुपये मिलेंगे। इस प्रकार इस प्रणाली में हैल्स प्रणाली की अपेक्षा अधिक बोनस प्राप्त होता है। किन्तु रोवन प्रणाली द्वारा अधिक बढ़ती तभी मिलती है जब बचाया हुआ समय निश्चित समय के ५०% से कम हो। ५०% पर रोवन तथा हैल्स प्रणाली दोनों में समान बोनस प्राप्त होता है और यदि बचाया हुआ समय निश्चित समय के ५०% से अधिक हो तो रोवन प्रणाली की अपेक्षा हैल्स प्रणाली में बढ़ती अधिक प्राप्त होती है।

मजदूरी अदायगी की एक अन्य पद्धति भी है जिसे 'नियत-कार्य-मजदूरी' (Task Wages) कहते हैं। इसके अन्तर्गत प्रत्येक श्रमिक को एक नियत कार्य दे

दिया जाता है। इस कार्य को उसे एक निश्चित पद्धति के अनुसार तथा एक विशेषज्ञ के सर्वेक्षण में एक निश्चित समय में पूरा करना होता है। अनुसन्धान और प्रशिक्षित विशेषज्ञों की सहायता से मानक कार्य निर्धारित कर दिया जाता है अर्थात् निश्चित समय में श्रमिक द्वारा कितना उत्पादन हो सकता है। विशेषज्ञ जितने समय की अनुमति देता है, यदि उसी समय में कार्य पूरा कर लिया जाता है और निर्धारित स्तर के अनुसार ही होता है तो श्रमिक को अपने दैनिक वेतन के अतिरिक्त कुछ अन्य लाभ भी दिया जाता है। यह लाभ साधारणतया अनुमोदित समयानुसार वेतन का २०% से ५०% तक होता है। यदि कार्य अनुमोदित समय में पूरा नहीं होता या निर्धारित गुण के स्तर को नहीं पहुँचता तो श्रमिक को केवल उस दिन का वेतन मिलता है। इस पद्धति में यह दोष है कि विवेकशून्य मालिक कार्य के स्तर निर्धारित करने के अपने अधिकार से अनुचित लाभ उठाने का प्रयत्न करते हैं।

फिर एक 'टेलर प्रणाली' (Taylor System) भी है जिसके अन्तर्गत प्रथम श्रेणी के श्रमिकों को शीघ्र पदोन्नति दी जाती है, यदि वे अपना कार्य निर्धारित समय से पहिले कर लेते हैं। अतः कभी-कभी तो एक समयानुसार मूल मजदूरी तय कर दी जाती है जिसके साथ-साथ उत्पादन के अनुसार उन्नत भी दी जाती है और कभी-कभी अतिरिक्त कार्य के लिये बोनस भी दिया जाता है।

मजदूरी, 'समंजित मजदूरी मान' (Sliding Scale System of Wages) की प्रणाली से भी निश्चित की जा सकती है। इसके अन्तर्गत मजदूरी को उत्पादन वस्तुओं के मूल्य, जीवन निर्वाह के व्यय तथा लाभ के अनुसार घटाना बढ़ाया जा सकता है। मालिक इस प्रणाली को तभी अच्छा समझते हैं जब उत्पादित वस्तु के मूल्य बढ़ते बढ़ते रहने हैं। परन्तु इस प्रणाली में काफी दोष है। विभिन्न कारणों से मूल्यों के परिवर्तित होने से गणना करना बहुत कठिन हो जाता है तथा श्रमिक से आशा नहीं की जा सकती कि वह बाजार के जोखिम में भाग लेगा। वर्द्धमान प्रतिफल (Increasing Returns) के नियम के अन्तर्गत मूल्य गिर सकते हैं किन्तु लाभ बढ़ जाते हैं। इसके अतिरिक्त मालिक तथा श्रमिक अपने लाभ के हेतु मूल्य में परिवर्तन लाने का प्रयास कर सकते हैं। कुछ मालिक अपने कर्मचारियों का पूर्ण सहयोग तथा सहानुभूति प्राप्त करने के लिये लाभ सहभाजन (Profit Sharing) योजना को अपना लेते हैं। कुछ स्थानों में मजदूरी कानून द्वारा नियमित होती है और कुछ उद्योगों में 'न्यूनतम मजदूरी निश्चित कर दी जाती है। कभी-कभी 'कार्यकुशलता अनुसार मजदूरी' (Efficiency Wages) की प्रणाली भी लागू की जाती है जिससे श्रमिक की समस्त मजदूरी ही नहीं बल्कि मूल मजदूरी भी कार्यकुशलता के अनुसार परिवर्तित होती रहती है, अर्थात् एक व्यक्ति जितना अधिक उत्पादन करता है उसे उतनी ही कार्यानुसार अधिक मजदूरी मिलती है और जितना कम उत्पादन करता है उतनी ही कम कार्यानुसार मजदूरी मिलती है, अथवा, जैसा टेलर प्रणाली के अन्तर्गत होता है, प्रथम श्रेणी के श्रमिकों को शीघ्र पदोन्नतियाँ दी जाती हैं।

कार्यकुशलतानुसार मजदूरी मालिकों के लिये लाभप्रद है। यद्यपि मालिकों को अधिक उत्पादन के लिये अधिक मूल्य देना पड़ता है तथापि वैधी लागत में वृद्धि हो जाती है। किन्तु इसके अन्तर्गत कभी कभी औसत योग्यता के श्रमिक को अपने निर्वाह के लिये पर्याप्त मजदूरी भी नहीं मिल पाती। अतः कार्यकुशलतानुसार मजदूरी प्रणाली न्यूनतम मजदूरी का आश्वासन देने के पश्चात् ही अपनाई जानी चाहिये।

संक्षिप्त रूप से मजदूरी देने की विभिन्न पद्धतियों का उपरोक्त उल्लेख इस लिए किया गया है क्योंकि ये पद्धतियाँ श्रमिकों की कुल आय, उनकी कार्यकुशलता, राष्ट्रीय लाभांश तथा आर्थिक कल्याण पर प्रभाव डालती हैं। सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि श्रमिक जो उत्पादन करता है वह अधिक होगा यदि मजदूरी देने की जो पद्धति लागू की जा रही है वह ऐसी है कि अदायगी अधिकृत उत्पादन के अनुसार ही की जाती है। इसलिये प्रो० पीगू के अनुसार 'राष्ट्रीय लाभांश और उसके द्वारा आर्थिक कल्याण में सभी उन्नति हो सकती है जब तत्काल पारितोषिक का जितना भी सम्भव हो, तत्काल उत्पादन में समजबूद दिया जाय। सामान्यतया प्रभावात्मक रूप से यह सभी हो सकता है जब कार्यानुसार मजदूरी दी जाय जिस पर सामूहिक सौदाकारी द्वारा नियन्त्रण किया जाता है।' परन्तु यह भी सम्भव है कि कार्यानुसार मजदूरी अदायगी पद्धति के अन्तर्गत जो श्रमिक अधिक उत्पादन करते हैं वह इतनी अधिक मेहनत के द्वारा प्राप्त होता है कि उसमें श्रमिक समय से पूर्व ही थक जाते हैं तथा उनकी कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ता है और इस प्रकार दीर्घकाल में उत्पादन कम हो जाता है। जब कार्यानुसार मजदूरी अदायगी पद्धति श्रमिकों में प्रथम बार लागू की जाती है तो श्रमिक, क्योंकि इसके वे पहले से अभ्यस्त नहीं होते हैं, कई बार बहुत अधिक कार्य करने का प्रयत्न करते हैं। यह अधिक दिन नहीं चल पाता और अन्ततः इसके बुरे परिणाम निकलते हैं। परन्तु प्रो० पीगू का विचार है कि अनुभव से यह पता चलता है कि इस पद्धति से अति वृद्धि नहीं होती क्योंकि जिन श्रमिकों पर यह पद्धति लागू की जाती है वे अपने आपको कुछ समय में नयी परिस्थितियों के अनुकूल बना लेते हैं। इसके अतिरिक्त जब कार्य अधिक तीव्रता से होता है तो इसका अर्थ प्रायः यह होता है कि कार्य अधिक सोच-विचार से, सावधानी से और रुचि से किया जा रहा है और इसका अर्थ यह नहीं होता कि अधिक शारीरिक या मानसिक प्रयत्न द्वारा श्रमिकों पर बुरा प्रभाव पड़ रहा है और उनको अधिक थकान हो रही है। यदि उचित प्रकार से प्रशिक्षण दिया जाता है तो श्रमिक साधारणतया इस बात को खोजने का प्रयत्न करता है कि कार्य का शीघ्रातिशीघ्र और सबसे कम थकान वाला कौनसा तरीका है। कार्यानुसार

7 "The interest of the national dividend and through that, of economic welfare, will be best promoted when immediate reward is adjusted as closely as possible to immediate results, and this can in general, be done most effectively by piece wage scales controlled by collective bargaining."

—Pigou—Economics of Welfare

मजदूरी दिये जाने पर यह पाया गया है कि उत्पादन समयानुसार मजदूरी देने की अपेक्षा अधिक होता है। इसका मुख्य कारण यह होता है कि कार्यानुसार मजदूरी देने पर कार्य करने के मजदूर साधन अपनाये जाते हैं। यह विशेषकर उन उद्योगों में होता है जहाँ हाथ से कार्य किया जाता है। इसलिए प्रो० पीगू के विचार में उनका मरलिखित निष्कर्ष ही ठीक है।

### मजदूरी के सिद्धान्त (Theories of Wages)

कदाचित् भारत में मजदूरी की समस्याओं का विवेचन करने से पूर्व मजदूरी के सिद्धान्तों का भी उल्लेख करना असंगत नहीं होगा। हम मजदूरी की समस्याओं को दो भागों में बाँट सकते हैं अर्थात् सामान्य मजदूरी (General Wages) की समस्या तथा सापेक्ष मजदूरी (Relative Wages) की समस्या। सामान्य मजदूरी की समस्या यह है कि श्रमिकों को राष्ट्रीय सामाजिक में से अपना भाग किस आधार पर मिलता है। सापेक्ष मजदूरी की समस्या यह है कि विभिन्न स्थानों तथा विभिन्न समयों पर एक जैसी तथा दूसरी जैसी के श्रमिकों में मजदूरी की दर किस आधार पर निर्धारित होती है। सामान्य मजदूरी को निर्धारित करने के विभिन्न तरीकों को “मजदूरी के सिद्धान्त” कहते हैं। हम सक्षेप में ही इन सिद्धान्तों का वर्णन करेंगे क्योंकि यह ‘अर्थशास्त्र के सिद्धान्त’ का विषय है जिसके अन्तर्गत इसका विस्तार से अध्ययन करना चाहिये।

### मजदूरी का जीवन-निर्वाह सिद्धान्त (Subsistence Theory of Wages)

मजदूरी को निर्दिष्ट करने के लिए एक सिद्धान्त “मजदूरी का निर्वाह सिद्धान्त” है जिसका आविर्भाव (Origin) फिजियोक्रैटिक (Physiocratic) अर्थात् प्रकृतिवादी विचारधारा के फ्रांसीसी अर्थशास्त्रियों द्वारा तथा और जो १९ वीं शताब्दी में साधारणतः मान्य था। जर्मनी का अर्थशास्त्री ‘सासाले’ (Lassalle) इसे मजदूरी का ‘लोह सिद्धान्त’ (Iron Law of Wages) कहता था। कार्ल-मार्क्स ने अपने ‘शोषण सिद्धान्त’ का आधार भी इसी सिद्धान्त को बनाया था। रिकार्डों का नाम भी इस सिद्धान्त से सम्बन्धित है यद्यपि वह इसे पूर्णतया सहमत नहीं था। इस सिद्धान्तानुसार मजदूरी, श्रमिक और उसके परिवार के न्यूनतम जीवन-निर्वाह के स्तर अनुसार निर्धारित हो जाती है। यदि मजदूरी इस स्तर से अधिक पड़ती है तो श्रमिकों में विवाह अधिक होने लगते हैं और परिवार के सदस्यों की संख्या बढ़ जाती है। स्वभावतः श्रमिकों की पूर्ति बढ़ती है और परिणामस्वरूप मजदूरी फिर घटकर जीवन-निर्वाह के स्तर पर आ जाती है। दूसरी ओर यदि मजदूरी इस स्तर से नीचे गिरती है तो विवाह और सन्तान उत्पाति कम हो जाते हैं। कम पोषण से मृत्यु दर तेजी से बढ़ती है और श्रम में कम की पूर्ति घट जाती है और मजदूरी जीवन-निर्वाह के स्तर पर आ जाती है।

यह सिद्धान्त अत्यन्त निराशावादी है और माल्यस के जवसस्या सिद्धान्त पर आधारित है। वही-कभी यह भारत जैसे पिछड़े देश पर लागू हो जाता है जहाँ श्रमिक प्रति निर्धन है और शक्तिशाली पूँजीपतियों से अपना भाग लेने में असमर्थ रहते हैं और उन्हें मजदूरी जीवन-निर्वाह के स्तर पर दी जाती है। किन्तु अन्य उन्नत देशों में श्रमिक अधिक मजदूरी पाते हैं। वहाँ मजदूरी में वृद्धि जीवन-स्तर को ऊँचा करती है किन्तु जन्म दर को नहीं बढ़ाती, अतः यह सिद्धान्त उन देशों पर लागू नहीं होता। यह सिद्धान्त विभिन्न रोजगार की विभिन्न मजदूरी के अन्तर को भी स्पष्ट नहीं करता जबकि जीवन-निर्वाह स्तर केवल कुछ अपवादों को छोड़कर लगभग सभी श्रमिक वर्गों के लिए एक जैसा ही होता है। यह सिद्धान्त श्रमिकों की पूर्ति पर अधिक बल देता है तथा माँग के प्रभाव पर विचार नहीं करता जो मजदूरी के निर्धारण में समान रूप से महत्वपूर्ण है।

**मजदूरी का जीवन-स्तर सिद्धान्त**

**(The Standard of Living Theory of Wages)**

१९ वीं शताब्दी के अन्त में कुछ लेखकों ने जीवन-निर्वाह सिद्धान्त का रूपान्तरण करके एक अन्य सिद्धान्त दिया जिसको 'मजदूरी का जीवन स्तर सिद्धान्त' कहा जा सकता है। इस सिद्धान्त के अनुसार मजदूरी का निर्धारण जीवन-निर्वाह के स्तर से न होकर श्रमिकों के उस जीवन-स्तर से होता है जिसके वे अन्वस्त हो जाते हैं। इस रूपान्तरित सिद्धान्त में कुछ सत्यता भी है क्योंकि श्रमिक अपने जीवन-स्तर से नीचे की मजदूरी स्वीकार नहीं करते। इसके प्रतिरिक्त ऊँचा जीवन स्तर उनकी कार्यकुशलता को भी बढ़ा देता है, अतः मजदूरी भी बढ़ जाती है। अनेक देशों में श्रमिक अपने संगठन के द्वारा अपनी पूर्ति पर रोक रखते हैं जिससे मजदूरी उनके जीवन-स्तर से नीचे न गिर जाय। तथापि जीवन स्तर का मजदूरी पर केवल अप्रत्यक्ष प्रभाव होता है क्योंकि केवल जीवन स्तर बढ़ाने से ही अधिक मजदूरी नहीं मिल सकती जब तक सीमान्त उत्पादकता भी न बढ़े। यह सिद्धान्त मजदूरी पर माँग के प्रभाव का भी विचार नहीं करता।

**मजदूरी का शेषाधिकारी सिद्धान्त**

**(The Residual Claimant Theory of Wages)**

अमरीकन अर्थशास्त्र वाँकर (Walker) ने एक अन्य सिद्धान्त "मजदूरी का शेषाधिकारी सिद्धान्त" के नाम से दिया है। इस सिद्धान्तानुसार उत्पादन के उपादानों (Factors of Production) को लगान, व्याज तथा लाभ का भुगतान करने के पश्चात् जो कुछ बच जाता है, वही मजदूरी के रूप में मिलता है। वाँकर के अनुसार लगान, व्याज एवं लाभ निश्चित नियमों से निर्धारित होते हैं। परन्तु क्योंकि मजदूरी को निर्धारित करने का कोई विशेष नियम नहीं है। अतः श्रमिकों को लगान, व्याज तथा लाभ के भुगतान के पश्चात् जो बच जाता है वही मिलता है। अतः यदि अधिक कार्यकुशलता से राष्ट्रीय आय बढ़ जाए तभी मजदूरी भी बढ़ सकती है।

इस सिद्धान्त में कुछ स्पष्ट दोष हैं। यह इस बात को स्पष्ट नहीं करता कि श्रमिक संघों द्वारा मजदूरी कैसे बढ़ा ली जाती है। यह सिद्धान्त मजदूरी पर वृद्धि के प्रभाव का भी विचार नहीं करता। इसके अतिरिक्त मजदूरी उत्पादन से पूर्व ही तय कर दी जाती है। अतः उच्च भाग का अधिकारी श्रमिक नहीं बर। उद्यमकर्ता होता है। और फिर यदि, जैसा बॉकर कहते हैं, लगान, ब्याज एष ता ? की निश्चित नियमों द्वारा व्याख्या की जा सकती है तो कोई कारण नहीं है कि मजदूरी निर्धारण की भी व्याख्या उसी प्रकार न हो सके।

### मजदूरी-निधि सिद्धान्त (Wages Fund Theory)

मजदूरी का एक अन्य सिद्धान्त "मजदूरी निधि सिद्धान्त" कहलाता है। इस सिद्धान्त का उल्लेख एडम स्मिथ ने भी किया था, किन्तु वह जे० एस० मिल के नाम से सम्बन्धित है। मिल (Mill) के अनुसार मजदूरी जनसंख्या और पूँजी के अनुपात पर निर्भर करती है। यहाँ पर जनसंख्या से श्रम श्रमिकों की उग राश्या से है जो मजदूरी पर कार्य करने को प्रस्तुत है और पूँजी से वास्तविक केवल पूँजी से है और इसमें भी समस्त पूँजी से नहीं बल्कि उन पूँजी से है जो श्रम के मध्ये त्रय के लिये व्यय की जाती है। अतः इस सिद्धान्तानुसार मजदूरी दो बातों पर निर्भर करती है। प्रथम, मजदूरी निधि अथवा चत पूँजी पर जो श्रम के फल के हेतु प्रयोग की जाती है। द्वितीय, रोजगार देने वाले श्रमिकों की संख्या पर। अतः मजदूरी तब तक नहीं बढ़ सकती जब तक या तो मजदूरी निधि न बढ़ सके या श्रमिकों की संख्या में कमी न हो। क्योंकि यह सिद्धान्त मजदूरी निधि की निश्चित मानता है, अतः मजदूरी में वृद्धि केवल श्रमिकों की संख्या में कमी होने पर हो सकती है। इसलिये यदि श्रमिक अपनी संख्या में उन्नति करना चाहते हैं तो उन्हें अपनी संख्या पर रोक लगानी होगी। इस प्रकार यदि श्रमिक का कोई वर्ग अधिक मजदूरी प्राप्त करने में सफल हो जाता है तो उसका परिणाम यही होगा कि अन्य श्रमिकों को कम मजदूरी मिलेगी।

इस सिद्धान्त की आलोचना शैर्नैटन, जैवन्स और अन्य अर्थशास्त्रियों ने की है। जे० एस० मिल ने स्वयं द्वारा सरकारों में इस सिद्धान्त में समर्थन किया था। इस सिद्धान्त की सबसे अधिक आलोचना इस बात पर की गई है कि मजदूरी निधि केवल अल्पकालीन अवधि की ओरकर निश्चित और पूर्व निर्धारित नहीं होती। निधि का निचार ही अर्थशास्त्रिक है। राष्ट्रीय लागान निधि न होकर एक वृद्धि है, तथा मजदूरी की अवस्था किसी ऐसी निधि में से नहीं होती जो मजदूरी भुगतान के लिये अलग रखी हो, बल्कि राष्ट्रीय लागान से ली जाती है। यह सिद्धान्त विभिन्न व्यवसायों में विभिन्न मजदूरी के अन्तर को भी स्पष्ट नहीं करता। इसके अनिश्चित यह सिद्धान्त श्रमिकों की एकसूत्रता मान लेता है, जो वास्तव में नहीं होती है, वास्तविक जीवन में मजदूरी श्रमिक संघों की कार्यवाही के फलस्वरूप भी घट जाती है और यह बताना असंभव है कि यदि एक उद्योग के

श्रमिकों की मजदूरी बढ़ा दी जाय तो अन्य उद्योग के श्रमिकों को हानि होगी। इस सिद्धान्त का विवेचन अनेक आधुनिक अर्थशास्त्रियों, जैसे—टौसिग, कीन्स आदि ने भी किया है यद्यपि यह वास्तविक जीवन में मजदूरी निर्धारित करने वाला सिद्धान्त नहीं माना जा सकता।

### मजदूरी का सीमान्त उत्पादकता सिद्धान्त (Marginal Productivity Theory of Wages)

मजदूरी का अन्य महत्वपूर्ण सिद्धान्त “मजदूरी की सीमान्त उत्पादकता का सिद्धान्त” है। इस सिद्धान्तानुसार मालिक के लिए श्रम की एक इकाई की जं सीमान्त उत्पादकता होनी है उसी के अनुसार मजदूरी निर्दिष्ट हो जाती है। एवं स्वतन्त्र अर्थ-व्यवस्था में मजदूरी ऐसे श्रमिक के निबल (Net) उत्पादन में बराबर होती है जिन श्रमिक का रोजगार सीमान्त कहा जाता है। निबल उत्पादन से अर्थ कुल उत्पादन के मूल्य में उस अतिरिक्त निबल योग से है जो किस भी एक उत्पादन को अतिरिक्त रूप से लगाने में होती है, अर्थात् यह सीमान्त उत्पादकता पर निर्भर करती है। अन्य शब्दों में, यदि हम यह मान लें कि वस्तुओं की पूर्ति तथा उत्पादित वस्तुओं का मूल्य स्थिर है तो श्रमिक की इकाई जितनी अधिक सख्या में एक उद्योग में लगायी जायेगी उतनी ही उन इकाइयों द्वारा घटती दर। उत्पादन बढ़ेगा। मालिक उस समय तब श्रमिक की इकाई बढ़ाता जाएगा जब तब श्रमिक द्वारा निबल उत्पादन मजदूरी की दर से अधिक है। चिन्तु एक स्थिति ऐसी भी आयेगी जब श्रमिक की इकाई को रोजगार में लगाए जाने से जो उत्पादन में वृद्धि होगी वह श्रमिक को दी गई मजदूरी के बराबर होगी। श्रमिक की इस इकाई को सीमान्त श्रमिक कहा जायगा तथा प्रत्येक अन्य श्रमिक की मजदूरी की दर इस श्रमिक को दी गई मजदूरी की दर पर निर्भर होगी। सरल शब्दों में मालिक उस समय तक श्रमिकों को रोजगार देता रहेगा जब तक श्रमिकों को दी गई मजदूर उत्पादित वस्तुओं के मूल्य से कम रहती है। यदि मजदूरी सीमान्त निबल उत्पादन से अधिक है तो मालिक श्रमिकों के रोजगार में कमी कर देगा और यदि मजदूर सीमान्त निबल उत्पादन से कम है तो वह अधिक श्रमिकों को रोजगार देकर अपना लाभ को बढ़ाएगा। अन्य शब्दों में मालिक श्रमिक की सीमान्त उत्पादकता से अधिक मजदूरी उसको नहीं देगा। यह भी नहीं समझना चाहिए कि सीमान्त श्रमिक न्यूनतम कार्यकुशलता का श्रमिक होता है वरन् वह भी साधारण कार्यकुशलता का श्रमिक होता है। वह इस अर्थ में सीमान्त है कि वर्तमान मूल्य तथा मजदूरी के देखते हुए उसको रोजगार देने के पश्चात् मालिक के लिए श्रम की पूर्ति पूर्ण हो जाती है।

यह सिद्धान्त भी कई आधारों पर आलोचित हुआ है। श्रमिकों की पूर्ति प जिन बातों का प्रभाव पड़ता है यह उन पर विचार नहीं करता। मजदूरी केवल एक उत्पादन के लिए दिया गया मूल्य ही नहीं है वरन् वह एक श्रमिक की आय भी।

तथा इसका प्रभाव श्रमिक की कार्यकुशलता पर पड़ता है। मजदूरी केवल श्रमिक की सीमान्त उत्पादकता के बराबर ही नहीं होनी चाहिए बल्कि उसके जीवन-स्तर को बनाए रखने के लिए यथेष्ट होनी चाहिए। यदि मजदूरी श्रमिकों के जीवन-स्तर की दृष्टि से अधिक नहीं है तो या तो जीवन-स्तर गिर जाएगा अथवा उनकी कार्यकुशलता घट जाएगी या जन्म-दर में कमी हो जायेगी। ऐसी परिस्थिति में श्रम की पूर्ति कम होगी और मजदूरी बढ़ जाएगी। इसके अतिरिक्त यह सिद्धान्त पूर्ण प्रतियोगिता की परिस्थितियाँ मान लेता है यद्यपि वास्तविक जीवन में कई बार श्रमिक परस्पर सगठित होकर श्रमिक संघों के द्वारा, श्रम की पूर्ति पर नियन्त्रण कर अपनी मजदूरी बढ़ाते हैं। वास्तविक जीवन में मजदूरी को निश्चित करने में मानवीय धारणाएँ भी कार्य करती हैं। इसके अतिरिक्त सीमान्त उत्पादकता सिद्धान्त यह मानकर चलता है कि वह अनुपात जिसमें उत्पादन के विभिन्न उपादान रोजगार पर लगाए जाते हैं स्वतन्त्रतापूर्वक बदले जा सकते हैं। अतः यदि फर्म में प्रचल पूँजी लगी हो तो यह सिद्धान्त लागू नहीं होगा यद्यपि लम्बे समय में यह बात सम्भव नहीं है। यह सिद्धान्त यह भी मान लेता है कि किसी एक उपादान में परिवर्तन किया जा सकता है जबकि अन्य उपादान एक से रहेंगे परन्तु वास्तविक जीवन में ऐसा नहीं होता क्योंकि श्रमिक की एक इकाई में परिवर्तन करने के साथ ही अन्य उपादानों को भी घटाना-बढ़ाना आवश्यक हो जाता है। इसके अतिरिक्त यह सिद्धान्त श्रम की इकाइयों (श्रमिकों) की कार्यकुशलता समान मान लेता है क्योंकि यदि श्रमिक एक जैसे नहीं होते तो श्रमिक की सीमान्त उत्पादकता भी नहीं बराबरी जा सकती। परन्तु एक श्रम में एक ही व्यापार में लगे विभिन्न कार्यकुशलता के श्रमिक एक दूसरे के प्रतिद्वन्द्वी होते हैं। फिर यह पूर्व धारणा सर्वथा सत्य नहीं है कि प्रत्येक औद्योगिक इकाई अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए कार्य करती है।

इस प्रकार इस सीमान्त उत्पादकता के सिद्धान्त के विरुद्ध विभिन्न आपत्तियाँ की गई हैं किन्तु उनमें से अधिकतर केवल काल्पनिक हैं। इस सिद्धान्त की मुख्य आलोचना यह है कि यह सिद्धान्त मजदूरी निर्धारित करने में श्रमिकों की पूर्ति तथा उनके जीवन-स्तर का विचार नहीं करता तथा पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति को मान लेता है, जो सदैव नहीं पाई जाती।

### टौसिग का मजदूरी सिद्धान्त (Taussig's Theory of Wages)

प्रो० टौसिग ने सीमान्त उत्पादकता के सिद्धान्त की आलोचना करते हुए अपना सिद्धांत भी दिया है कि मजदूरी श्रमिक उत्पादन की सीमान्त "मिलीकाटा" (Marginal Discounted Product of Labour) को बताती है। उनका विचार है कि श्रमिक को सीमान्त उत्पादकता की पूर्ण राशि नहीं मिल सकती क्योंकि उत्पादन में समय लगता है और श्रमिक का अन्तिम पूर्ण उत्पादन दूरस्थ ज्ञात नहीं किया जा सकता। किन्तु इस समय में श्रमिकों को निर्वाह के लिए सहायता मिलनी चाहिए। यह सहायता पूँजीपति मानिक द्वारा दी जाती है। मानिक श्रमिक की



आशातीत (Expected) सीमान्त उत्पादकता के अनुसार पूर्ण राशि नहीं देता। वह जो अग्रिम राशि देने में जोखिम उठाता है उसकी हानि पूर्ति के लिए वह अन्तिम उत्पत्ति में से कुछ प्रतिशत राशि की कटौती कर लेता है। टोमिन के कथनानुसार यह कटौती व्याज की बात दर पर होती है। इस प्रकार जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है मजदूरी श्रमिक के कुल उत्पादन में से मितीकाटा (Discounts) की राशि घटाकर होती है। अतः यह सिद्धान्त इस बात पर आधारित है कि श्रमिक तथा पूँजी में सहयोग के कारण सदा समुक्त उत्पादन होता है तथा इन दोनों में योगदान को पृथक् पृथक् करना अत्यंत कठिन है क्योंकि श्रमिक को समुक्त उत्पादन के वजन से पूँज को अदायोगी करना पड़ता है। उनको यह भुगतान श्रम-राज की दर पर कुछ राशि काटकर किया जाता है। अतः मजदूरी श्रमिक के उत्पादन के सीमान्त मितीकाटा का प्रतिरूप है।

टोमिन का यह सिद्धान्त बहुत उलझा हुआ है और वास्तविक जीवन की समस्या में दूर व्यावहारिक तथा अस्पष्ट है। इसके प्रतिरक्षण यह सिद्धान्त श्रम की पूर्ति का ध्यान भी नहीं रखता। यह धन की पूर्ति को निश्चित मान लेता है और तब सीमान्त उत्पादन पर विचार करता है। अतः यह सिद्धान्त भी मजदूरी का शेषाधिकारी सिद्धान्त (Residual Claimant Theory) जैसा ही है क्योंकि यह बतलाता है कि मजदूरी समस्त उत्पादन में से उत्पादन के अन्य उत्पादकों के लिए भुगतान का घटाकर बची हुई राशि है। इस प्रकार इस सिद्धान्त में भी शेषाधिकारी सिद्धान्त के सभी दोष पाए जाते हैं।

**मजदूरी का माँग तथा पूर्ति सिद्धान्त**

**(Demand and Supply Theory of Wages)**

जैसा कि डा० मासन ने बताया है वास्तविक जीवन में मजदूरी विभिन्न देशों की विभिन्न परिस्थितियों के अनुसार श्रमिक की माँग तथा पूर्ति दोनों के ही द्वारा निर्धारित होती है। माँग पक्ष में मालिक श्रमिक को सीमान्त उत्पादकता के अनुसार मजदूरी देता है। सीमान्त उत्पादकता श्रमिक की उस इकाई की उत्पादकता को कहते हैं जिस इकाई की मालिक द्वारा विशेष मजदूरी दर पर तथा उत्पादन के तकालीन मूल्य पर राजगार में लगाना लाभदायक होता है। यह स्वतन्त्र प्रतियोगिता के अन्तर्गत निर्धारित मजदूरी की उच्चतम सीमा है। पूर्ति पक्ष में श्रमिक एवं विरासत जीवन-स्तर पर अपने तथा अपने परिवार के जीवन निर्वाह के लिए पर्याप्त राशि से कम मजदूरी स्वीकार नहीं करते। यह विशेष जीवन-स्तर श्रमिकों की मण्डल शक्ति एवं मालिकों से सौदागरी शक्ति और दण्ड में श्रमिकों की समस्या पर निर्भर करता है। यदि पूर्ति पर कोई राकड़ हो तथा श्रमिक असमर्थ हो तो मजदूरी निर्वाह स्तर तक जा-न्यूनतम सीमा है गिर जाती है। जहाँ भी श्रमिक मण्डल है अथवा उनकी पूर्ति सीमित है वहाँ जीवन-स्तर उच्चतम स्तर पर निश्चित किया जा सकता है। अतः मालिक सीमान्त उत्पादकता से

अधिक मजदूरी न तो दे सकते हैं, और न ही देते हैं। दूसरी ओर, श्रमिक अपने वर्तमान जीवन-स्तर को बनाये रखने के हेतु आवश्यक मजदूरी से कभी कम स्वीकार नहीं करते। इन दोनों सीमाओं के मध्य श्रमिक की माँग तथा पूर्ति एवं प्रत्येक दल की तुलनात्मक शक्ति के अनुसार मजदूरी तग होती है। यदि श्रमिक की अधिक माँग है या श्रमिक पूर्ण रूप से संगठित है तो मजदूरी बढ़ जाती है और यदि उनकी पूर्ति अधिक है और श्रमिक संगठित नहीं है तो मजदूरी गिर जाती है। पहले अध्याय में जैसा कि बताया जा चुका है, श्रम की विशेषताएँ श्रमिकों की शक्ति पर बहुत प्रभाव डालती हैं और मालिकों की अपेक्षा उनकी शक्ति कम हो जाती है। श्रम की माँग तथा पूर्ति की दशाओं पर भी इन विशेषताओं का समुचित प्रभाव पड़ता है। -

### आधुनिक दृष्टिकोण

मजदूरी के सिद्धान्तों का उपयोग सक्षिप्त बर्णन देने का साक्ष्य इस बात की ओर ध्यान आकर्षित कराना है कि अभी तक मजदूरी का कोई पूर्ण और स्पष्ट सिद्धान्त नहीं बन पाया है। इस कारण किसी भी देश में मजदूरी नीति निर्धारण में अनेक कठिनाइयाँ आती हैं। समाजवादी विचारधारा आने से तथा कल्याण राज्य के विचार के बनने से अब मजदूरी निर्धारण पर पूर्व के अर्थशास्त्रियों के विचारों से भिन्न एक बिल्कुल नए दृष्टिकोण से विचार किया जा रहा है। श्रमिकों को अब उत्पादन का एक उत्पादन माना नहीं समझा जाता और इस बात को नहीं माना जाता कि उनका मूल्य भी माँग और पूर्ति की शक्तियों द्वारा निर्धारित किया जा सकता है। रोजगार की सविदा के स्थान पर अब साम्प्रदायी की सविदा का महत्व बढ़ता जा रहा है। श्रमिक की उत्पादकता, श्रमिकों की सौदाकारी की क्षमता, सरकार के विधान तथा सरकार का हस्तक्षेप, आर्थिक विकास की तीव्रता, राष्ट्रीय आय, जीवन-निर्वाह लागत, उद्योग की भुगतान क्षमता, सामाजिक न्याय की आवश्यकताएँ, मालिकों का उपभोग और निवेश, तथा उनके एकाधिकार की सीमा, आदि आदि अब सभी देशों में मजदूरी नीति-निर्धारण पर प्रभाव डाल रही हैं। भारत जैसे देश में, जहाँ आर्थिक विकास हो रहा है एक ठोस और उचित मजदूरी नीति के निर्धारण की एक गम्भीर समस्या है। अब औद्योगिक अधिकरणों और मजदूरी बोर्डों द्वारा उन सिद्धान्तों को मजदूरी निर्धारण में अपनाया जाता है, जो उचित मजदूरी समिति ने अपनी रिपोर्ट में दी है। न्यूनतम मजदूरी निर्धारण के लिए भी कुछ मादर्स सिद्धान्त (Norms) बनाये गये हैं। इन सबका उल्लेख आगामी पृष्ठों में किया गया है।

### भारत में मजदूरी समस्या का महत्व

मजदूरी की समस्या इसकी महत्वपूर्ण है कि समस्त देशों के विवेकशील व्यक्तियों का ध्यान सदैव इसकी ओर आकर्षित हुआ है। यह समस्या भारत में वर्तमान समय में अधिक जटिल तथा गूढ़ हो गई है और इसका शीघ्र समाधान

होना चाहिए। इस सच को भी कोई मस्वीकार नहीं कर सकता कि मजदूरी वह धुरी है जिस पर अधिकतम श्रम समस्याएँ घूमती हैं। औद्योगिक संघर्षों का मजदूरी ही मुख्य कारण है। यह श्रमिक की आय का मुख्य स्रोत है। उसका तथा उसके परिवार का जीवन निर्वाह उसकी प्राप्त मजदूरी पर निर्भर करता है। आय स्रोतों से कोई आय यदि होती भी है तो अत्यंत सीमित होती है। अतः मजदूरी श्रमिक के लिए सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। श्रमिक का कल्याण तथा कार्यकुशलता उसकी आय की राशि पर निर्भर करती है। अधिक आय का तात्पर्य यह होता है कि श्रमिक अपनी इच्छाओं की अधिक पूर्ति कर सकता है। अगर लेती-हुए श्रमिक को भी से लिया जाय तो यह कहा जा सकता है कि जनसंख्या का अधिकांश भाग श्रमिकों का है। अतः समाज का कल्याण श्रमिक के कल्याण से घनिष्ठ रूप से सम्बंधित है। यदि बेरोजगारी और अर्ध-रोजगारी के अधिक विपत्ति को और संकेत करती है तो मजदूरी और आय इस बात की सूचक है कि जो जनसंख्या कायम तथा हुई है उसकी आर्थिक समृद्धि कितनी है। यही मजदूरी की समस्या का सबसे अधिक महत्व है।

यह भी उल्लेखनीय है कि उस समय मजदूरी की समस्या इतनी गम्भीर नहीं थी जब अधिकांश श्रमिक ग्रामों से कृषि करने के प्रतिरिक्त खाली समय में अपनी आय बटान औद्योगिक क्षेत्र में आ जाते थे और कम मजदूरी स्वीकार कर लें। अधिकांश श्रमिक अपने परिवार को ग्राम में ही छोड़ आते थे जहाँ इनका निवाह कृषि श्रम से हो रहा था। किंतु वर्तमान समय में भूमि पर जनसंख्या का दबाव वर्तमान कृषि उत्पादन इतना अभ्यस्त नहीं रहा है और औद्योगिक श्रमिक जो अब तक रथायी नहीं थे अधिकाधिक रथायी होते जा रहे हैं। संयुक्त परिवार व्यवस्था भी द्रुत गति से टूटती जा रही है तथा अब श्रमिक अधिकतर अपनी ही आय पर निर्भर हैं। अतः मजदूरी की समस्या और अधिक महत्वपूर्ण हो गई है।

इसके प्रतिरिक्त श्रमिक साधारणतया अज्ञानी तथा अनिश्चित होते हैं और अधिकांश अपने अधिकार तथा कर्तव्य समझते में असमर्थ होते हैं। श्रम की विनियमताओं के कारण मालिकों की अपेक्षा श्रमिकों की सीधाकारी शक्ति कम होती है। श्रमिकों का संगठन अभी भी बहुत दुबल है। इसका परिणाम यह है कि मालिकों द्वारा श्रमिकों का सरलता से शोषण होगा है तथा उनको अत्यंत कम मजदूरी दी जाती है। अतः मानवी दृष्टिकोण से भी मजदूरी की समस्या का शीघ्र समाधान आवश्यक है। सरकार के लिये भी मजदूरी समस्या महत्वपूर्ण है क्योंकि यह देश के समस्त वर्गों के लिये आय का भावव्यंजक है। मालिकों के दृष्टिकोण से भी मजदूरी महत्वपूर्ण है क्योंकि मजदूर उत्पादन मूल्य का एक मुख्य अवयव (Component) है। मिन मालिक कच्चे माल मशीनों तथा इंधन की लागत में और यातायात-व्यय में इच्छानुसार कमी नहीं कर सकता। इनका निर्धारण मुख्यतः ऐसा शक्तिशाली द्वारा होता है जो उसका नियंत्रण से बाहर होती है। मिन मालिक यह अनुभव करता

है कि मजदूरी का बिल ही उसके नियन्त्रण में होता है अतः जब कभी भी मित-व्ययता की आवश्यकता होती है तभी मजदूरी की दरों में ही हेर-फेर करने का माध्यम लिया जाता है। अतः मजदूरी की समस्या मालिकों तथा धमिकों के बीच संघर्ष का मुख्य कारण बन जाती है।

मजदूरी समस्या का महत्व इस तथ्य में भी है कि अधिकतर कारखानों में घगणित मजदूरी की दरे एवं अवैज्ञानिक अन्तर पाये जाते हैं तथा विभिन्न मजदूरी की दरों में अन्तर निर्धारित करने के हेतु भी किसी योजना का अभाव है। प्रत्येक कारखाने ने स्वयं कार्य का विभाजन कर लिया है और विभिन्न श्रेणियाँ बनाती हैं। इन्होंने इन श्रेणियों की शब्दावली का भी स्वयं निर्धारण किया है। विभिन्न उद्योगों में विभिन्न विनिर्माण प्रक्रियाएँ (Manufacturing Processes) हैं तथा विभिन्न प्रकार की मशीनें प्रयोग में लाई जाती हैं। इन बातों ने मजदूरी के 'समानिकरण' (Standardisation) की समस्या को अधिक जटिल कर दिया है। वे अन्तर एक उद्योग से दूसरे उद्योग में, वहाँ तक कि एक कारखाने से दूसरे कारखाने में भी अमिक प्रयामिता का कारण हो जाते हैं, और कभी-कभी ऐसे अन्तर औद्योगिक अशांति और झगडों का कारण बन जाते हैं क्योंकि कम मजदूरी देने वाले उद्योगों के धमिक अधिक मजदूरी माँगते हैं जो अन्य उद्योगों में पाई जाती है। वर्तमान समय में धमिक की न्यूनतम मजदूरी निश्चित करना अत्यन्त आवश्यक है क्योंकि मालिकों में धमिक का क्षोषण करने की प्रवृत्ति अधिक है। अतः उचित मजदूरी नीति निर्धारित करने में अनेक समस्याएँ आ जाती हैं। उदाहरणतया, जीवन निर्वाह खर्च, परिवार का विस्तार (आकार), उद्योग की भुगतान क्षमता, धन की उत्पादकता, आदि-आदि। समस्या का समाधान माथिक ही नहीं बल्कि सामाजिक दृष्टिकोण से भी होना चाहिये जिससे समाज में धाम और धन की असमानता में कमी हो। अतः मजदूरी की समस्या महत्वपूर्ण तथा गुड समास्याओं में से एक है और इसका धीम्र ही समाधान होना चाहिये।

### भारत में मजदूरी की दरों का अध्ययन

भारत में अब तक मजदूरी तथा निर्वाह खर्च के तुलनात्मक आँकड़ों के अभाव में मजदूरी का अध्ययन करने में कठिनाई होती थी। रॉयल थ्रम आयोग ने मजदूरी के विषय में सूचना एकत्रित करने के लिये कानून बनाने तथा धम सम्बन्धी आँकड़ों में सुधार करने की सिफारिश की थी। परन्तु खान तथा चाप के आगान के अतिरिक्त जहाँ खानों के प्रमुख निरीक्षक एवं परामर्शी धमिक नियन्त्रक (Controller of Emigrant Labour) की वार्षिक रिपोर्टों से उपयोगी सूचना मिलती रही, अन्ध कहीं कई वर्षों तक सारे देश के लिये मजदूरी के आँकड़े एकत्रित करने का समान रूप से गयेष्ट प्रबन्ध नहीं था। अब पिछले कुछ वर्षों में मजदूरी से सम्बन्धित आँकड़े एकत्रित करने के विषय में कुछ उपयोगी कार्य हुआ है। १९४५ तक आँकड़ों का एकत्रित करना अधिकतर प्रादेशिक क्षेत्रों तक सीमित था और

१८७ रुपये, उत्तर प्रदेश में १२६ रुपये, एवं असम में ६३ रुपये थी। रायल श्रम आयोग ने श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले मामलों के आधार पर मजदूरी के अधिक एकत्रित किए थे। इसके अनुसार भी विभिन्न प्रांतों में कम मजदूरी दी जाती थी। आयोग ने यह भी बताया कि जहां तक अनुसूचित श्रमिकों का सम्बन्ध है वे औसत संख्या के परिवार का पालन तब तक नहीं कर सकते जब तक परिवार में एक से अधिक मजदूरी कमाने वाले न हों।

इस प्रकार मुद्र से पहिले मजदूरी बहुत कम थी और यद्यपि मुद्र काग में तथा उसके पश्चात् मजदूरी स्तर में अधिकतर वृद्धि हुई है किन्तु मूल्य वृद्धि की विचार में रखते हुए यह वृद्धि अधिक प्रतीत नहीं होती। श्री बी० बी० गिरी ने भी अपनी ग्रंथों की पुस्तक "भारतीय उद्योग की श्रम समस्याएं" में उल्लिखित किया है। "यद्यपि औद्योगिक अधिकरणों एवं विवाचकों के प्रयत्नों के फलस्वरूप तथा न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के लागू होने के पश्चात् बहुत से उद्योगों में गत वर्षों में मजदूरी की दर में वृद्धि हुई है तथापि इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि आज भी श्रमिकों की अधिक संख्या केवल निर्वाह मात्र मजदूरी प्राप्त कर रही है और कई स्थानों पर असल मजदूरी या तो बंसी ही है वंसी युद्ध से पूर्व थी या वही-कही उससे भी कम है। असल मजदूरी के सामान्य स्तर को ऊंचा करने के हेतु जहां कहीं मजदूरी अब भी कम है और श्रमिक तथा उनके परिवार का निर्वाह नहीं हो पाता वहां मजदूरी बढ़ाने का समर्थित रूप से प्रयास किया जाना चाहिए।"

### फैक्टरी उद्योगों में मजदूरी एवं श्रम

श्रमिक की समस्त आय मूल मजदूरी, महंगाई भत्ता तथा बोनस को मिला कर होती है। महंगाई भत्ता समान नहीं मिलता क्योंकि इसका सम्बन्ध विभिन्न औद्योगिक केन्द्रों के निर्वाह लागत सूचकांक से है। इसी प्रकार बोनस समान नहीं है क्योंकि यह प्रत्येक उद्योग द्वारा प्रेषित लाभ पर निर्भर करता है। मूल मजदूरी की दरे विभिन्न विधायकों तथा औद्योगिक अधिकरणों के पचाट (Awards) द्वारा निर्दिष्ट की गई है तथा न्यूनतम मजदूरी की दर १९४८ के न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत निर्धारित की गई है। विदेशीय मजदूरी बोर्डों की स्थापना भी कुछ उद्योगों के लिए की गई है जिससे मासिक व मजदूर स्वयं मिलकर मजदूरी निर्धारित कर सकें। कई उद्योगों के सम्बन्ध में इन मजदूरी बोर्डों की रिपोर्टें प्रकाशित भी हो चुकी हैं और उनकी सिफारिशों को लागू भी किया जा चुका है। विभिन्न केन्द्रों में उद्योगों की कई इकाइयों में वार्षिक लाभ बोनस देने की पद्धति भी प्रचलित है। यह बोनस उद्योग के लाभ और श्रमिकों की मूल मजदूरी के आधार पर अनुमानित किया जाता है, किन्तु इसको देने की कुछ शर्तें हैं, उदाहरण-तथा श्रमिक की उपस्थिति, उसका गैर-कानूनी हस्तक्षेप में भाग न लेना आदि-आदि। बोनस की समस्या का उल्लेख अणामी पृष्ठों में किया गया है।

सन् १९६४ के बीच, व्योरा देने वाले सस्यानों में काम पर लगे ऐसे कर्मचारियों की, जो २०० रुपये से कम वेतन पाते थे, औसत दैनिक सख्या १४,८०,००० थी जबकि १९६३ में यह सख्या २४,१६,००० और १९६२ में २३,६०,००० थी। सन् १९६४ में कुल भुगतान की गई मजदूरी की मात्रा लगभग २१८ करोड़ रुपये (अस्थायी) थी जबकि १९६३ में यह मात्रा ३७८ करोड़ और १९६२ में ३४५ करोड़ रुपये थी। निम्न तालिकाओं में रेलवे निर्माणशालाओं में लगे कर्मचारियों को छोड़कर फैक्टरी कर्मचारियों की कुल आय दी गई है तथा राज्यों द्वारा २०० रुपये तथा ४०० रुपये प्रतिमाह से कम पाने वाले कर्मचारियों की औसत वार्षिक आय दिखाई गई है (अ=अस्थायी और अनु०=अनुमानित)।

२०० रुपये प्रतिमाह से कम पाने वाले फैक्टरी कर्मचारियों की आय

राज्य	कुल मजदूरी बिल (हजार रुपये में)			औसत वार्षिक आय प्रति माह (रुपये)		
१	१९६२ २	१९६३ ३	१९६४ (अ) ४	१९६२ ५	१९६३ ६	१९६४ (अ) ७
आन्ध्र प्रदेश	६५,२४६	७४,६४३	—	१,०७८	१,२४६	१,२४६ (अनु०)
असम	११,६०७	१३,१०४	१२,८३३	१,०५५	१,२४६	१,१४५
बिहार	१,७२,७६०	१,८२,३३६	१,८८,८१०	१,३८५	१,४३२	१,३५८
गुजरात	४,४६,७६०	४,३५,४५२	४,८३,१६०	१,६६६	१,६१३	१,७५६
केरल	५३,७०७	५५,३१०	५०,२६५	१,१२८	१,१३०	१,१४८
मध्य प्रदेश	५६,१०८	६३,१०८	६४,५३५	१,७६४	१,६८४	१,८३०
मद्रास	३,५०,५६६	३,४१,२५०	—	१,४६६	१,४६८	१,४६८ (अनु०)
महाराष्ट्र	६,६७,४२०	६,६६,७०६	—	१,६६६	१,७३२	१,७३२ (अनु०)
मैसूर	७८,४८७	१,४४,६८५	१,५३,२८५	१,२१०	१,४३६	१,५१८
उड़ीसा	३८,३८५	१८,३६०	—	१,३१३	१,२६२	१,२६२ (अनु०)
पंजाब	१,०५,१६३	१,२०,४१२	१,४६,०२७	१,१८०	१,१६२	१,३१७
राजस्थान	३०,६१२	४५,८६१	—	१,३१०	१,२८६	१,२८६ (अनु०)
उत्तर प्रदेश	२,५१,५६८	२,६०,०६८	२,६२,२७२	१,२७७	१,२७६	१,३६४
पश्चिमी बंगाल	७,२४,५५३	७,२३,११७	७,५७,५६७	१,३२५	१,३५०	१,४१६
अंडमान एवं निकोबार द्वीप	२,४२६	२,५८६	२,८१३	१,२४४	१,२६२	१,२१३
दिल्ली	६६,८५२	६६,६४२	—	१,६७१	१,५७७	१,५७७ (अनु०)
त्रिपुरा	६०	०८६	११५	१,५१३	१,२०३	१,६२२
हिमाचल प्रदेश	६५६	१,२४०	१,६७३	१,२८२	१,१६७	१,३५५
सभी राज्य	३४,५६,७१६	३५,७६,०६१	३८,८३,७६५	१,४६५	१,४७६	१,५२८

४०० रुपये प्रतिमाह से कम पाने वाले फॅक्टरी कर्मचारियों को प्राय

राज्य	कुल साथ (हजार रु० में)		प्रति श्रमिक औसत वार्षिक आय (रु० में)		प्रति श्रमिक औसत दैनिक आय (रु० में)	
	१९६३	१९६४ (अनु०)	१९६३	१९६४ (अनु०)	१९६३	१९६४ (अनु०)
१	२	३	४	५	६	७
आन्ध्र प्रदेश	१,४५,१२२	१,४१,६३१	१,३३०	—	३.७७	३.२३
असम	६५,३१८	४२,४२६	१,६००	१,६३१	३.६८	३.६२
बिहार	३,०१,३०४	३,१८,६०४	२,८३२	१.७१८	५.६८	५.२८
गुजरात	५,१७,३०६	५,६३,६८०	१,७१४	१,८८८	५.३४	५.६२
केरल	८४,६५४	७७,४७५	१,२२८	१,२५६	३.०८	३.१५
मध्य प्रदेश	६०,६०१	१,३४,७६२	१,८१६	२,०५८	५.६६	६.४५
मद्रास	४,२४,२६०	४,४६,७५८	१,५८३	—	४.७८	५.०७
महाराष्ट्र	१३,२२,८३३	१४,५२,३७१	१,६२०	—	६.१२	६.५२
मैसूर	१,८१,५७४	२,१०,२३७	१,५६७	१,६६८	४.८३	५.३१
उड़ीसा	२२,३१६	—	१,०७७	—	३.८१	—
पंजाब	१,४५,१६३	१,८०,११५	१,२६६	१,४१८	४.०६	४.५६
राजस्थान	७१,१०४	४२,११४	१,३३४	—	४.०६	४.४१
उत्तर प्रदेश	३,८२,८६३	४,३३,०४८	१,४४७	१,५५३	४.६३	४.६६
प० बंगाल	१०,०१,१८१	११,२२,६५१	१,५७८	१,६५६	५.०४	५.४५
अण्डमान व निकोबार द्वीप	२,८६६	३,२३७	१,३४६	१,३२५	४.५४	४.५४
दिल्ली	१,२४,३८६	६५,६६३	१,७३६	—	५.६१	५.८३
त्रिपुरा	५६४	४११	१,२०३	१,६६२	१.६५	२.२१
हिमाचल प्रदेश	१,६६५	१,६१०	१,२४५	१,४३६	२.८३	४.४६

निम्न तालिका विभिन्न केन्द्रों में सूती कपड़ा मिलों में न्यूनतम मूल मजदूरी प्रतिमाह तथा औसत महगाई भत्ते के विषय में बताती है —

केन्द्र या राज्य	न्यूनतम मूल मजदूरी (रुपयों में)	महगाई भत्ता (रुपयों में)	
		दिसम्बर १९६६	औसत १९६६
बम्बई	४०.००	१५.०५	१५.५२
अहमदाबाद	३८.००	१५.२३	१३.८०
शोलापुर	३४.००	१२.४२	१२.८२
बडोदा	३६.००	१३.७०	१२.६२
इन्दौर	३८.००	१०.८४	१०.३५
नागपुर	३२.००	११.०२	१०.८१
मद्रास	४०.००	१३.४६	१२.५६
कानपुर	३८.००	११.४३	१०.७६
पश्चिमी बङ्गाल	३६.१७	७.६७	७.०३

मजदूरी तथा आय के आँकड़े मजदूरी अदायगी अधिनियम के अन्तर्गत प्रस्तुत किये गये व्यौरो से प्राप्त हैं। सूती कपड़ा उद्योगों में २०० रुपये प्रतिमाह से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय १९६४ में १८२१ रुपये, १९६३ में १७४० रुपये, १९६२ में १७७१ रुपये, १९६१ में १६१६ रुपये, १९६० में १५५६ रुपये, १९५९ में १४७७ रुपये, १९५८ में १४१५ रुपये, १९५७ में १३६४ रुपये और १९५६ में १३६० रुपये थी तथा ४०० रुपये प्रतिमाह से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय १९६२ में १८४४ रुपये और १९६३ में १८४४ रुपये थी। सूती कपड़ा उद्योग के लिये मार्च १९५७ में जो मजदूरी बोर्ड बना था और उसकी रिपोर्ट दिसम्बर १९५९ में प्रकाशित हुई। इस बोर्ड ने यह सिफारिश की थी कि ८ रुपये प्रतिमाह प्रति श्रमिक औसत दर के हिसाब से उन सभी श्रमिकों के वेतन में वृद्धि कर देनी चाहिये जो श्रमिक वर्ग (I) की मिलों में कार्य करते हैं [ऐसी वर्ग (I) की मिल निम्नलिखित स्थानों की मिल हैं दम्बई नगर तथा द्वीप, अहमदाबाद, वडोदा, विलीमोरा, नवसारी, नादिया, मूरछ, फगवाड़ा, हिसार, देहली, मोदीनगर, कलकत्ता नगर, मद्रास राज्य तथा बमलोर]। यह ८ रुपये की वृद्धि पहली जनवरी १९६० से दिये जाने की सिफारिश की गई थी तथा पहली जनवरी १९६२ से २ रुपये प्रति श्रमिक और समान रूप से मजदूरी में वृद्धि करने की सिफारिश है। अन्य स्थानों के (वर्ग II की मिलें) श्रमिकों के लिये इसी प्रकार ६ रुपये प्रति माह की वेतन में वृद्धि पहली जनवरी १९६० से और २ रुपये प्रतिमाह की वृद्धि पहली जनवरी १९६२ से दी जाने की सिफारिश थी। महगाई भत्ता समस्त केन्द्रों में निर्वाह खर्च सूचकांक से सम्बद्ध करने की सिफारिश थी। सरकार ने इन सिफारिशों को मान लिया है और अधिकतर सूती कपड़ा मिलों में यह लागू भी हो चुकी है। सूती कपड़ा मिलों के लिये दूसरा मजदूरी बोर्ड नियुक्त कर दिया गया है।

जूट उद्योग में, २०० प्रतिमाह से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय सन् १९६४ में १३४६ रुपये, १९६३ में १,२२७ रुपये, १९६२ में १,१५३ रुपये, १९६१ में १,०६३ रुपये, १९६० में ११३० रुपये, १९५९ में १०५७ रुपये, १९५८ में १०४५ रुपये, १९५७ में १०३७ रुपये और १९५६ में १०३४ रुपये थी तथा ४०० रुपये प्रति माह से कम कमाने वाले कर्मचारियों की उक्त आय १९६२ में ११७० रुपये और १९६३ में १२४९ रुपये थी। जूट उद्योग के लिए जो केन्द्रीय मजदूरी बोर्ड अगस्त १९६० में स्थापित किया गया था उसने अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत करने तक यह सिफारिश की है कि जूट मिलों के समस्त श्रमिकों को अन्तरिम (Interim) सहायता के रूप में पहिली अक्तूबर १९६० से ३१ दिसम्बर १९६० तक की अवधि में २ ८१ ६० प्रति मास प्रति श्रमिक की दर से वृद्धि की जाए तथा पहिली जनवरी १९६१ से ३४२ रुपये की दर से सहायता दी जाय। बठियार की जूट मिलों के लिए इस सहायता की दर पहिली सितम्बर १९६१ से ३४२ रुपये होनी चाहिये। सरकार ने जनवरी १९६१ में इन



सिफारिशों को स्वीकार कर लिया था और लगभग सभी जूट मिलों ने इनको लागू कर दिया है। बोर्ड ने अब अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है और इसकी सिफारिशें भी न्यूनधिक रूप में सभी लागू कर दी गई हैं। बोर्ड ने न्यूनतम मजदूरी में ८ रुपये ३३ पैसे की सिफारिश की है और सभी मिलों के लिये ४० रुपये १७ पैसे की एक प्रामाणिक मूल मजदूरी का सुझाव दिया है।

इसी वस्त्र उद्योग में, सभी राज्यों के अन्तर्गत २०० रुपये प्रतिमाह से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय सन् १९६४ में १६०८ रुपये, १९६३ में १४६२ रुपये, १९६२ में १४१० रुपये, १९६१ में १३५८ रुपये, १९६० में १३५६ रुपये, १९५९ में ११७६ रुपये, १९५८ में १०७० रुपये, १९५७ में ९८६ रुपये और १९५६ में १०२५ रुपये थी। देशभरी वस्त्र उद्योग में, प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय १९६४ में १४४२ रुपये, १९६३ में १३७५ रुपये, १९६२ में १३२१ रुपये, १९६१ में १२६६ रुपये, १९६० में १३०१ रुपये, १९५९ में ११४६ रुपये, १९५८ में १३११ रुपये, १९५७ में १२१९ रुपये और १९५६ में १२१८ रुपये थी।

लोहा व इस्पात उद्योग में, २०० रुपये मासिक से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति और वार्षिक आय १९६३ में २००८ रुपये, १९६२ में २१५४ रुपये, १९६१ में २२४८ रुपये, १९६० में १९२७ रुपये, १९५९ में २११३ रुपये, १९५८ में २१११ रुपये, १९५७ में १९२९ रुपये और १९५६ में १५१८ रुपये थी। नवम्बर १९५७ में जमशेदपुर की टाटा लोहा व इस्पात में घृत मजदूरी में वृद्धि की गई (१ रुपये से १ रुपये ४ आ० उन श्रमिकों के लिए जिनकी मजदूरी ३ रुपये प्रतिदिन से कम है तथा ६-८-१० रुपये मासिक आधार पर मजदूरी पाने वाले उन श्रमिकों के लिये जिनकी मजदूरी ७१ रुपये प्रतिमाह से कम है)। मैसूर के लोहा व इस्पात कारखाने में वयस्क पुरुष श्रमिक की न्यूनतम मजदूरी १ रुपये प्रतिदिन निर्धारित की गई है तथा पाँच वर्ष तक बीनर भुगतान के लिये समझौता किया गया है। टाटा लोहा व इस्पात कम्पनी (TISCO) के श्रमिकों को कम्पनी की लाभ सहभाजन योजना के अन्तर्गत कम्पनी के निवल वार्षिक लाभ में से २७.६% भाग मिलता है। लोहा व इस्पात उद्योग के लिए सरकार ने जनवरी १९६२ में मजदूरी बोर्ड की स्थापना की थी। सरकार ने अब इस बोर्ड की सिफारिशों को लगभग स्वीकार कर लिया है तथा इनको लागू करने के लिए विभिन्न कारखानों से कहा गया है। इन सिफारिशों के अनुसार सभी इस्पात कारखानों में उत्पादन विभाग में कम से कम १२५ रुपये प्रति माह के वेतन की सिफारिश की गयी है (मैसूर के लोहा व इस्पात कारखाने में ११५ रुपये प्रति माह), सेवा और बाहरी कार्यों के कर्मचारियों के लिए न्यूनतम वेतन १२० रुपये प्रतिमाह निर्धारित किया गया है (मैसूर के कारखाने के लिये ११० रुपये प्रतिमाह), महिला श्रमिकों के लिये, यदि उनका कार्य पुरुषों से भिन्न होता है, तो न्यूनतम मजदूरी ११५ रु निर्धारित की गई है (मैसूर में १०५ रुपये प्रति माह उत्पादन कार्यों के लिये और १०४ रुपये

सेवा वार्यों के लिये)। महगाई भत्ता कम वेतन पाने वाले अकुशल धर्मिकों के लिये इस प्रकार है—टाटा लोहा और इस्पात कम्पनी ६४ रुपये, भारतीय लोहा और इस्पात कम्पनी ६४ रुपये हिन्दुस्तान इस्पात लिमिटेड ४५ रुपये, भँसूर लोहा और इस्पात लिमिटेड ५० रुपये।

छपाई, प्रकाशन तथा सम्बन्धित उद्योगों में, २०० रु० मासिक से कम कमाने वाले कर्मचारियों की प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय सन् १९६४ में १३४७ रुपये, १९६३ में १३४२ रुपये, १९६२ में १३६५ रुपये, १९६१ में १३१८ रुपये, १९६० में १०२६ रुपये, १९५९ में १-१६ रुपये, १९५८ में १२१० रुपये, १९५७ में १२१८ रुपये और १९५६ में ११८९ रुपये थी। असम के छापेखानों में न्यूनतम मूल मजदूरी ३५ रुपये प्रति माह निश्चित की गई। सन् १९५६-५७ में, विभिन्न राज्यों में बोनस भी दिया गया था। कागज की मिलों में, प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय सन् १९६४ में १४८० रुपये, १९६३ में १४४३ रुपये, १९६२ में ६४९ रुपये, १९६१ में १३२५ रुपये, १९६० में १३७६ रुपये, १९५९ में १४१० रुपये, १९५८ में १३३१ रुपये, १९५७ में १२१३ रुपये और १९५६ में १०८१ रुपये थी।

चीनी उद्योग में, सन् १९५६ में सभी राज्यों में प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय ६३२ रुपये थी। यह आय पंजाब में १५२२ रुपये, पश्चिमी बंगाल में १३३० रुपये, मद्रास में ६७७ रुपये उत्तर प्रदेश में ६२४ रुपये और बिहार में ६१८ रुपये थी। सन् १९५६ में, चीनी उद्योग में मूल मजदूरी तथा महगाई भत्ता (कोष्ठ में) इस प्रकार था—बिहार ५८ रुपये ७५ पैसे (१०७ रु०), उत्तर प्रदेश ५८ रुपये (१०५ रुपये), पश्चिमी बंगाल ५५ रुपये ८० पैसे (११३ रुपये) और आन्ध्र प्रदेश २६ रुपये से २८ रुपये तक (१११ रुपये)। चीनी उद्योग के लिए केन्द्रीय मजदूरी बोर्ड ने जो दिसम्बर १९५७ में स्थापित हुआ था, १ जनवरी १९५९ से १४० चीनी कारखानों में निम्नलिखित अन्तरिम सहायता देने की सिफारिश की थी। उन धर्मिकों के लिये, जिनकी कुल मिलाकर मजदूरी १०० रुपये प्रति माह तक है, ५% परन्तु न्यूनतम ३ रु०, १०० रुपये से २०० रुपये तक ४% परन्तु न्यूनतम ५ रुपये, २०० रुपये से ३०० रुपये तक ३% परन्तु न्यूनतम ८ रुपये, ३०० रुपये से ५०० रुपये तक २% परन्तु न्यूनतम ६ रुपये। दिसम्बर १९६० में चीनी मजदूर बोर्ड ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की, जिसकी सिफारिशों को स्वीकार करने की घोषणा सरकार ने फरवरी १९६१ में की। बोर्ड ने यह सिफारिश की है कि चीनी मिलों में मजदूरी निर्धारण के हेतु देश को चार भागों में बाँट दिया जाये। अर्थात् उत्तर, मध्य, महाराष्ट्र तथा दक्षिण। बोर्ड के अनुसार कुल न्यूनतम मजदूरी तो आवश्यक रूप से प्रदेश प्रदेश में भिन्न होगी परन्तु ६०-१-६५ रुपये की मूल न्यूनतम मजदूरी सभी स्थानों पर होनी चाहिए और इसके अतिरिक्त जो कुछ मिले वह प्रत्येक प्रदेश के लिये महगाई भत्ता माना जाना चाहिए। इन सिफारिशों को पहली नवम्बर १९६० से लागू करने की सिफारिश की गई है। विभिन्न वर्गों के कर्मचारियों के लिये पद कमानुसार

वेतन और श्रमिकों के लिये महंगाई भत्ता और भवकाश प्राप्त बन देने की भी सिफारिश है। उत्तर प्रदेश में इन सिफारिशों को लागू करने के लिए सरकार द्वारा आदेश दिये गए हैं और भारतीय चीनी मिल परिषद् ने भी अपनी सदस्य मिलों को इन सिफारिशों को लागू करने के लिये कहा है। उ० प्र० में ७० बीनी मिलों के लगभग ८० हजार श्रमिकों के मासिक वेतन में १८ रुपये की दर से वृद्धि हो जाएगी। बोर्ड की सिफारिशें न्यूनाधिक रूप में पूरी लागू कर दी गई है। बीनी उद्योग के लिये द्वितीय मजदूरी बोर्ड भी नियुक्त कर दिया गया है जिसने अपनी अन्तरिम रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है। इसकी सिफारिशें लागू की जा रही हैं।

सीमेन्ट उद्योग में, प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय १९६४ में १५९९ रुपये, १९६३ में १६०२ रुपये, १९६२ में १८७४ रुपये, १९६१ में १६२९ रुपये, १९६० में १४६२ रुपये, १९५९ में १४७७ रुपये, १९५८ में १४१० रुपये, १९५७ में १३६३ रुपये और १९५६ में १२०९ रुपये थी। सीमेन्ट उद्योग के लिए मार्च १९६० में सरकार ने सीमेन्ट मजदूरी बोर्ड की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। यह सिफारिश इस प्रकार है—सौराष्ट्र व गुजरात को छोड़कर सभी क्षेत्रों में न्यूनतम मजदूरी ९४ रुपये प्रति माह निर्धारित की जाय। इनमें से ३ रुपये मालिकों द्वारा प्रदान की जाने वाली सुविधाओं के मुख्य के रूप में कट जायेंगे, अर्थात् श्रमिकों को कुल सकल मजदूरी ९१ रुपये मिलेगी। ९१ रुपये में से मूल मजदूरी ५२ रुपये, महंगाई भत्ता ३१.५० रुपये तथा मकान किराया भत्ता ७.५० रुपये होगा। गुजरात व सौराष्ट्र के श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी १०१ रुपये प्रति माह मिलेगी, अर्थात् इन्हें महंगाई भत्ते के ७ रुपये अधिक मिलेंगे। सिफारिशें न्यूनाधिक रूप में पूरी ही लागू कर दी गई है। सीमेन्ट उद्योग के लिए द्वितीय मजदूरी बोर्ड भी नियुक्त किया गया है जिसने अपनी अन्तरिम रिपोर्ट दी है।

सन् १९६३ में, कुछ अन्य उद्योगों में प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय इस प्रकार थी—चमड़ा कमाने तथा साफ करने का उद्योग—१०४८ रुपये, कृत्रिम खाद—१५८५ रुपये, भारी रसायन—१६३७ रुपये, दिवायताई—१२९८ रुपये, मेडिकल कन्टेनर्स तथा इस्पात ट्रक—१२८८ रुपये, वस्त्र उद्योग से सम्बन्धित मशीनें व पुर्जे—१४९६ रुपये, अलयात निर्माण तथा वस्त्रादि—१६४८ रुपये।

खानों में मजदूरी तथा आय

कोयला खानों में मजदूरी के आंकड़े खान के मुख्य निरीक्षक द्वारा एकत्रित और प्रस्तुत किए जाते हैं। पश्चिमी बंगाल तथा बिहार में सुलह बोर्ड की सिफारिशों के परिणामस्वरूप तथा मध्य प्रदेश, उड़ीसा एन चसम में वास्तविक आंकड़े खोज समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप तथा अन्नप्रक की खानों में औद्योगिक अधिकारण की सिफारिशों के परिणामस्वरूप पिछले कुछ वर्षों में खानों में मजदूरी दायें में साम्य परिवर्तन हुए हैं।

सभी कोयला खानों में, विभिन्न वर्षों में श्रमिकों की औसत साप्ताहिक आय

प्रति श्रमिक इस प्रकार थी १९६४ में २६ रुपये ७१ पैसे, १९६३ में २६ रुपये ६३ पैसे, १९६२ में २४ रुपये ३६ पैसे, १९६१ में २३ रुपये ५६ पैसे, १९६० में २३ रुपये ५६ पैसे, १९५९ में २२ रुपये २ पैसे, १९५८ में २१ रुपये ३४ पैसे, १९५७ में १८ रुपये ७४ पैसे और १९५६ में १७ रुपये ६५ पैसे। कोयला खानों में दिसम्बर १९६४ में विभिन्न राज्यों में श्रमिकों की औसत साप्ताहिक आय प्रति श्रमिक इस प्रकार की आन्ध्र प्रदेश—रुपये २८ ७७, असम रुपये २७ ८५, बिहार (भरिया)—रुपये २६ ५४, बिहार (रानीगंज)—रुपये २५ ६६, महाराष्ट्र—रुपये २६ ४७, मध्य प्रदेश—रुपये २५ ६२, उड़ीसा—रुपये २४ ५६, राजस्थान—रुपये २० ५१, पश्चिमी बंगाल (रानीगंज)—रुपये २७ ०१, भारतीय मण की खानें—रुपये २६ ७१ पैसे। खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों तथा कोयला डोने वाले श्रमिकों की साप्ताहिक आय (अखिल भारतीय) इस प्रकार थी धरती के नीचे—रुपये २६ ७६, खुन में कार्य करने वाला की—रुपये २४ ५८ पैसे। धरती के ऊपर कार्य करने वाले श्रमिकों की साप्ताहिक आय इस प्रकार थी पुरुष—रुपये २५ १०, स्त्रिया—रुपये २२ ६२ पैसे। खुन में कार्य करने वाले श्रमिकों की साप्ताहिक मजदूरी इस प्रकार की पुरुष—रुपये २२ ६८ पैसे और स्त्रियाँ—रुपये २१ ५६ पैसे। मन् १९६५ में, कायला खानों में अन्दर काम करने वाले श्रमिकों तथा कोयला ढान वाले श्रमिकों की औसत साप्ताहिक आय इस प्रकार थी भरिया—मूल मजदूरी रुपये ६ २१ पैसे महंगाई भत्ता रुपए १२ ६६ पैसे, अन्य नरद अदायगी रुपए ७ १६ पैसे योग—रुपये २६ ३६ पैसे, रानीगंज—मूल मजदूरी रुपये ॥ ६१ पैसे, महंगाई भत्ता—० १३ ८१ पैसे, अन्य नरद अदायगी—० ७ ४५ पैसे, योग—रुपये ३० १७ पैसे। सन १९६२ में कायला खानों में काम के लिए जो मजदूरी नाह बना था उसमें पक्ष श्रमिकों को अग्रिम सहायता देने की शर्तिकाएँ की और अब अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की है जो कि सरकार के विचारार्थ है।

कोयला खानों प्राँवीटेन्ट कड एव बोनास योजना अधिनियम, १९४८ के अन्तर्गत जो कोयला खान बोनास योजना बनाई गई थी उसके अनुसार आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान तथा पश्चिमी बंगाल की खानों में उन समस्त श्रमिकों का जिनकी मूल मजदूरी ३०० प्रति माह से कम है अपनी मूल मजदूरी का  $\frac{1}{3}$  भाग वार्षिक बोनास के रूप में लेने का अधिकार है, बर्तमान वह उपस्थिति से सम्बन्धित कुछ अर्थों का भी पूरा करने हो। अमम में दैनिक मजदूरी पाने वाले श्रमिकों को साप्ताहिक तथा त्रैमासिक आधार पर और मासिक मजदूरी पाने वाले श्रमिकों को केवल त्रैमासिक आधार पर बोनास दिया जाता है।

कोयला खानों को छोड़कर, अन्य खानों में सभी मजदूरों की औसत दैनिक मजदूरी १९६३ में इस प्रकार थी आन्ध्र—आन्ध्र प्रदेश रुपये २ ३८ पैसे, बिहार रुपये २ १६ पैसे, राजस्थान रुपये २ ०१ पैसे। मैगनीज—महाराष्ट्र रुपये ३ ७३ पैसे, मध्य प्रदेश रुपये २ ६२ पैसे, मैसूर रुपये २ ०५ पैसे, उड़ीसा रुपये २ १४ पैसे।

कच्चा लोहा—बिहार रुपए २.७५ पैसे ; उड़ीसा रुपए २.३५ पैसे । तांबा—बिहार रुपए ४.५६ पैसे । सोना—मैसूर रुपये ६.२१ पैसे । चूना—बिहार रुपए ४.२१ पैसे ; मध्य प्रदेश रुपए २.४६ पैसे ; उड़ीसा रुपए २.७६ पैसे । चीनी मिट्टी—बिहार रुपए १.३० पैसे । पत्थर—बिहार रुपए २.३८ पैसे । अनेक अभ्रक की खानों में लाभ बोनस, उपस्थिति बोनस और सेवा बोनस भी दिया जाता है । कोलार की सोने की खानों में दैनिक व मासिक मजदूरी पाने वाले कर्मचारियों के लिए मजदूरी के विभिन्न क्रम निर्धारित किये गये हैं । दिसम्बर १९६४ में, बिहार की अभ्रक की खानों में औसत दैनिक प्राय निम्न प्रकार थी : घरती के भत्तर काम करने वाले श्रमिक रुपए २.५१ पैसे; खुले में काम करने वाले श्रमिक २.३५ पैसे; सतह पर काम करने वाले (अक्रुशल) श्रमिक रुपए २.३२ पैसे । मैंगनीज की खानों (मध्य प्रदेश) में प्राय इस प्रकार थी : घरती के नीचे काम करने वाले श्रमिक रुपए ३.०५ पैसे, खुले में काम करने वाले श्रमिक रुपए २.३५ पैसे; सतह पर काम करने वाले (अक्रुशल) श्रमिक रुपए २.०३ पैसे ।

१९६३ में चूना तथा डोलोमाइट खान उद्योगों के लिए और कच्चा लोहा खान उद्योग के लिए पृथक्-पृथक् एक-एक मजदूरी बोर्ड की स्थापना की गई । इन बोर्डों ने पहले तो अन्तरिम रिपोर्ट प्रस्तुत की और दोनों ही बोर्डों ने अब अपनी-अपनी अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की है जो कि सरकार के विचाराधीन है । दोनों ही बोर्डों द्वारा मजदूरी में अन्तरिम वृद्धि को जो सिफारिशें की गईं वे इस प्रकार थी— ५२ रुपये प्रतिमास अथवा २ रुपये प्रति दिन पाने वाले श्रमिकों को ६५ रुपये प्रति मास अथवा रुपए २.५० प्रतिदिन दिया जाय, ५२ रुपये से अधिक परन्तु ६५ रुपये तक प्रतिमास अथवा २ रुपये से २.५० रुपए तक प्रतिदिन पाने वाले श्रमिकों को ७२.८० पैसे प्रतिमास अथवा रुपये २.८० पैसे प्रतिदिन दिया जाय; ६५ रुपये से अधिक परन्तु १०० रुपये से कम प्रति मास या रुपए २.५० से रुपये ३.८५ तक प्रतिदिन पाने वाले श्रमिकों को रुपये ७.८० प्रतिमास या ३० पैसे प्रतिदिन की अन्तरिम वृद्धि दी जाए; १०० रुपये या इससे अधिक किन्तु १५० रुपए से कम प्रतिमास अथवा रुपये ३.८५ पैसे से रुपये ५.७७ पैसे तक प्रतिदिन पाने वाले श्रमिकों को रुपए १०.४० पैसे प्रतिमास अथवा ४० पैसे प्रतिदिन की अन्तरिम वृद्धि दी जाए; और १५० रुपए या इससे अधिक प्रतिमास अथवा रुपये ५.७७ या इससे अधिक प्रतिदिन पाने वाले श्रमिकों को १३ रुपए प्रतिमास या ५० पैसे प्रति दिन की अन्तरिम वृद्धि दी जाए ।

वागान में मजदूरी तथा प्राय

वागान में विदलीय श्रम सम्मेलन की सिफारिशों के परित्यागस्वरूप अप्रैल १९४८ से मजदूरी में वृद्धि हो गई है । असम के चाय वागान में १९६१-६२ में मजदूरी की औसत दरें पुरुषों के लिए ४६.७० रुपये प्रति मास, स्त्रियों के लिए ४६.५३ रुपये प्रति मास तथा बालकों के लिए २८.५४ रुपए प्रति मास थी । दक्षिण भारत कच्चा घाटी के चाय वागान में मजदूरी की दर पुरुषों, स्त्रियों तथा बालकों

के लिए क्रमशः ४६ ५० रुपए, ३२ ७४ रुपये तथा २० ११ रुपए प्रति माह है। दक्षिणी भारत के चाय बागान में, दैनिक मजदूरी की दरें पुरुषों, स्त्रियों तथा बालकों के लिए क्रमशः १ ५५ रुपए, १ ६६ रुपये और ० ७८ पैसे है। कुर्ग के कहवा बागान में मजदूरी की दर पुरुषों के लिए १ ५० रुपए, स्त्रियों के लिए १ १२ रुपए तथा बालकों के लिए = ७५ रुपए प्रतिदिन है। मैसूर कॉफी बागान में पुरुष, स्त्री तथा बालकों के लिये वर्तमान दर क्रमशः १ ४० रुपये, १ ०६ रुपये तथा ० ७० रुपए प्रतिदिन है। रवर के बागान में दैनिक मजदूरी की अधिकतम दरें पुरुषों, स्त्रियों तथा बालकों के लिए क्रमशः १ ३५ रुपए, १ ०५ रुपये व = ७० रुपये है। नीलगिरी के चाय बागान में मजदूरी की दर पुरुष तथा स्त्रियों के लिए क्रमशः १ २७ रुपये तथा ० ८६ रुपये है और कॉफी बागान में मजदूरी की दर पुरुषों के लिए १ २४ रुपये एवं स्त्रियों के लिए ० ८६ रुपये प्रतिदिन है। असम तथा पश्चिमी बंगाल के चाय बागान में अनाज कम कीमत की दरों पर प्रदान किया जाता है। सन् १९६४ में, विभिन्न राज्यों में बागान में प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय इस प्रकार थी बिहार २१७ रुपये मद्रास ५३० रुपए, पंजाब ४१२ रुपये और त्रिपुरा ५५५ रुपए। पश्चिमी बंगाल में, सन् १९६३ में चाय बागान में प्रति व्यक्ति औसत वार्षिक आय इस प्रकार थी—सर्जिलिंग—पहाड़ी क्षेत्र ६३४ रुपये और तराई क्षेत्र ६५३ रुपए, जलपाईगुडी दूधसं ७४६ रुपए, सम्मिलित ७०५ रुपए।

■ जनवरी १९५६ को एक सम्मेलन के अनुसार (जो नई देहली में हुआ) असम, पश्चिमी बंगाल तथा त्रिपुरा के चाय बागान के श्रमिकों को १९५३-५६ के वर्षों के लिए बोनस दिया गया। १९५७ के पश्चात् बोनस देने के लिये बागान की औद्योगिक समिति ने एक बोनस उप-समिति स्थापित की। इस समिति ने यह सिफारिश की कि जब कोई अन्य सम्मेलन नहीं है तब देहली सम्मेलन के अनुसार ही १९५७ और १९५८ के वर्षों के लिए बोनस देना चाहिए। परन्तु असम तथा पश्चिमी बंगाल में १९५७ और १९५८ के वर्षों के लिए बोनस के भुगतान के लिए पृथक् सम्मेलन हो गए। आगामी वर्षों के लिए असम, पश्चिमी बंगाल और त्रिपुरा में बोनस देने के लिए मालिकों तथा श्रमिकों में पारस्परिक सम्मेलन हो गए। सरकार ने बंगाल के लिये मजदूरी बोर्डों की स्थापना भी की जो इस प्रकार हैं—चाय बागान के लिए दिसम्बर १९६० में तथा काफी और रबर बागान के लिए जुलाई १९६१ में। इन बोर्डों ने अन्तरिम सहायता देने के लिये सिफारिश की जिनको लागू करने के लिए सरकार ने मालिकों से कहा। अन्न, बोर्डों, की, अन्तिम रिपोर्ट प्रस्तुत की गई है और सिफारिशें लागू कर दी गई हैं।

परिवहन एवं सवादेवहन में श्रमिकों की मजदूरी तथा आय

रेलवे में लगभग ८० प्रतिशत कर्मचारी चतुर्थ वर्ग के हैं तथा शेष कर्मचारियों को मातहत तथा गबटेड स्टाफ के वर्ग में रखा गया है। चतुर्थ व १८ कर्मचारियों के लिये चार वेतन दरें निर्धारित थी— ३०-३५-३५ रु०, ३५ १ ४० रु०

३५-१-५० रुपये तथा ४०-१-५०-२-६० रुपये। अकुशल कर्मचारियों को निम्नतम वेतन दर में रखा गया है तथा उन्हें कुशल तथा कुशल कर्मचारियों को अन्य वेतन दर दिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त दो अन्य वेतन दरें थी— ३५-१-५० कु० रो० २-६० रुपये वेतन दर व्यापार सम्बन्धी कर्मचारी तथा अर्द्ध-कुशल कारीगरों को दिया जाता था। दूसरी वेतन दर ३५-३-८५-४-६३ कु० रो० ४-१२५-५-१३० रुपये की है जो कुशल कारीगरों को कार्य की प्रकृति के अनुसार दी जाती थी। केन्द्रीय वेतन आयोग ने अस्तित्व भारतीय निर्वाह लागत सूचकांक से सम्बन्धित एक महंगाई भत्ते की सिफारिश की थी जिसमें ५० रुपये पाने वाले व्यक्तियों को २५ रुपये भत्ता देने की व्यवस्था थी। किन्तु भारत सरकार ने २५० रुपये तक पाने वाले व्यक्तियों के लिये १० रुपये अतिरिक्त भत्ते की स्वीकृति दी। इस समय महंगाई भत्ता ५० रुपये प्रति माह तक वेतन पाने वालों के लिये ४० रुपये या और ७५१ रुपये से १,००० रुपये पाने वालों के लिये उनके वेतनानुसार १०० रुपये तक था। ऐसे व्यक्तियों के लिये, जो अनाज दुकान की सुविधायें चाहते थे महंगाई भत्ते की विभिन्न दरें निर्दिष्ट की गई थी। यह दर वेतन का १७½% तथा ५ रुपये प्रति माह थी। परन्तु कुछ न्यूनतम राशि अवश्य मिलनी चाहिये। रेल में साथ चलने वाले कर्मचारियों को मजदूरी तथा महंगाई भत्ते के अतिरिक्त अन्य भत्ता भी दिया जाता था। एक विभागीय समिति की सिफारिशों के पश्चात् ऐसे कर्मचारियों के वेतन की मूल दरों में सरकार द्वारा पुनरावृत्ति कर दी गई थी। "ए" वर्ग के चालको (ड्राइवरों) को अब मूल वेतन २९०-१५-३५० रुपये तथा ४ रुपये प्रति सौ मील रेल के साथ जाने का भत्ता मिलना था तथा "ए" वर्गों के गाड़ों को १५०-७-१८५-८-२२५ रुपये वेतन एवं २ रुपये प्रति सौ मील रेल के साथ जाने का भत्ता मिलता था। "बी" तथा "सी" वर्ग के ड्राइवरों को क्रमशः १६०-१०-३०० रुपये एवं ८०-५-१२० कु० रो० ८-१७० रुपये वेतन मिलता था। "बी" तथा "सी" वर्ग के गाड़ों को क्रमशः १००-५-१२५-६-१५५ कु० रो० ६-१८५ रुपये तथा ६०-४-१२० कु० रो० ५-१५० रुपये वेतन दिया जाता था। १९६३-६४ में सरकारी रेलवे कर्मचारियों की वार्षिक औसत आय प्रति अधिक इस प्रकार थी—वर्ग III के कर्मचारी २७६१.७१ रुपये; वर्ग IV के कर्मचारी १३०८.४३ रुपये। फरवरी, १९५७ में 'मान गजेटेड' वर्ग के रेलवे कर्मचारियों के (जिनमें स्टेशन मास्टर, असिस्टेंट स्टेशन मास्टर, ड्राइवर, गाड़ों, फायरमैन तथा नसकें भी सम्मिलित हैं), वेतन दोहराए गये और अब उनको पहले से अधिक अच्छे वेतन तथा पदन्नोति के अवसर प्रदान किये गये हैं। इस योजना को पहली अप्रैल १९५६ से लागू किया गया है और इसके अन्तर्गत एक लाख सत्तर हजार कर्मचारियों को लाभ पहुँचा है। वेतन आयोग की सिफारिशों के अनुसार पहली नवम्बर १९५६ से रेलवे कर्मचारियों के वेतन में फिर संशोधन हुआ है। लगभग पाच लाख कर्मचारियों की, जिनको सबसे कम वेतन मिलता है, अब कुल औसत आय ७८ से बढ़कर ८९ रुपये प्रति माह हो

गई है। अन्य तीसरी तथा चौथी श्रेणी के कर्मचारियों को भी कई प्रकार के लाभ पहुँचे हैं।

डाक तथा तार विभाग में मजदूरी की दरें केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों द्वारा निर्धारित की गई हैं तथा वर्तमान समय में डाकियों ७५-१-६५ रुपये प्रति माह पा रहे हैं। ये तृतीय वर्गीय कर्मचारियों के अन्तर्गत आते हैं। इनको ३३ रुपये महंगाई भत्ता भी मिलता है। पार्सल बनाने वाले बुली तथा चपरासी ७०-१-८५ रुपये वेतन और ३९ रुपये महंगाई भत्ता पाते हैं।

### बन्दरगाहों आदि में मजदूरी तथा आय

कलकत्ता के अनिक्विन सभी रहे बन्दरगाहों के प्रकृत श्रमिकों की मूल मजदूरी १ १५ रुपये प्रतिदिन या ३० रुपये प्रति माह है। कलकत्ता में यह मजदूरी २६ रुपये प्रति माह है। अनेक विभिन्न श्रेणियों में विभाजित किये गये हैं और प्रत्येक श्रेणी में निम्न-निम्न ऋद्ध के अनुसार वेतन दर है। केन्द्रीय वेतन आयोग के जिस महंगाई भत्ते की दरों कर्मचारियों के लिए सिफारिश की थी वही महंगाई भत्ता बन्दरगाहों के लिए निश्चित कर दिया गया है। बन्दरगाह में विभिन्न प्रकार के श्रमिकों की आय बम्बई में ६५ रुपये से ८० रुपये तक, मद्रास में ६५ रुपये से ८० रुपये तक तथा कलकत्ता में ६१ रुपये से ८५ रुपये तक है। सन् १९४६ से बम्बई बन्दरगाह ट्रस्ट ने सामान ढोने तथा उतारने वाले श्रमिकों को प्रोत्साहन (Incentive) बोनस देने की योजना भी लागू कर दी है। बम्बई नगर में गोदी कर्मचारियों के लिये केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों के अनुसार न्यूनतम मूल मजदूरी ३० रुपये प्रति मास निर्धारित कर दी गई है। अन्य स्थानों पर अधिकतरों द्वारा मजदूरी १ १५ रुपये प्रतिदिन से १ २७ रुपये प्रतिदिन तक निर्धारित की गई है। बंगाल में मजदूरी ३० रुपये प्रति माह और विशालापतनम में १ १२ रुपये प्रतिदिन है। बम्बई में महंगाई भत्ता केन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा निर्धारित दर के हिसाब से और कलकत्ता व विशालापतनम में ऋद्ध के अनुसार दिया जाता है। गोदी कर्मचारियों को बोनस भी विभिन्न दरों पर दिया गया है।

विभिन्न बन्दरगाहों में मजदूरी की दरों में अब संशोधन कर दिया गया है। १९६३-६४ में, बम्बई, कलकत्ता तथा मद्रास गोदी अथ ब्रॉडों द्वारा ज्ञान पर लगाये गये श्रमिकों की औसत मासिक आय इस प्रकार की गोदी फोरमैन—कलकत्ता रुपये ३६८ ६६, फोरमैन—बम्बई रुपये २७६ ३६, कलकत्ता रुपये २१५ ८४ से रुपये ३६८ ६६ तक, मद्रास रुपये ११६ ००, टिडल—मद्रास रुपये १६७; ड्राइवर—बम्बई रुपये २६० ६१, कलकत्ता रुपये २१६ ६५, मद्रास रुपये २०६; शिप—बम्बई रुपये २३७ ८०, कलकत्ता रुपये १८२ ६२, मद्रास रुपये १८८; और मिलान क्लर्क—बम्बई रुपये २५३ ७२, कलकत्ता रुपये १६६ ७८; मद्रास रुपये १२०। दैनिक मजदूरी की दरें श्रमिकों की श्रेणी के अनुसार भिन्न-भिन्न हैं। ये दरें बम्बई में रुपये ४ ७७ से रुपये ६ ३६ तक, कलकत्ता में ५ रुपये से



रुपये १२-२५ तक ; मद्रास में रुपये ४-१० से रुपये ५-६० तक ; कोचीन में रुपये ४-५० से रुपये ५-५० तक और विशाखापट्टनम में रुपये ३-८७ से रुपये ५-८७ तक थी । सन् १९६४ में दास कमेटी की सिफारिशों के फलस्वरूप, १ अक्टूबर १९६४ से महंगाई भत्ते की दरें भी संशोधित की गई हैं और विभिन्न मजदूरी कर्माँ के अनुसार ग्रुप वर्म्बई, काजफता और मद्रास बन्दरगाहों में महंगाई भत्ता २८ रुपये से लेकर ७० रुपये तक है । विशाखापट्टनम में सब से कम वेतन पाने वाले श्रमिकों की आय ७० रुपये प्रतिमास है और इसके अतिरिक्त २८ रुपये प्रतिमास महंगाई भत्ता तथा ५ रुपये प्रतिमास मकान भत्ता भी है । अनियत मजदूर को रुपये १-७५ प्रतिदिन दिया जाता है । कोचीन बन्दरगाह में दैनिक दर कुलाल श्रमिक के लिये रुपये ३-०८, अध-कुशल श्रमिक के लिए रुपये २-६० और अकुशल श्रमिक के लिये रुपये २-६६ है । कांधला बन्दरगाह में, मजदूरी की दैनिक दरें रुपये २-७५ से लेकर ४ रुपये तक हैं । मारमागोवा बन्दरगाह में, ठेकेदार द्वारा बी जाने वाली मजदूरी स्त्री कलासी के लिए रुपये २-५० से लेकर मिस्री के लिये ६ रुपये तक है ।

सन् १९६१ में, बन्दरगाह व गोदी श्रमिकों के लिये मजदूरी बोर्ड नियुक्त किया गया । दूध बोर्ड ने मजदूरी में दृगुनी अन्तरिम वृद्धि करने की सिफारिश की है जिसे लागू किया जा रहा है ।

जनज सेव लघोद्योग में १९५४ में श्रम अपीलीय अधिकरण के पचाट के अनुसार विभिन्न धेणियों के श्रमिकों की मूल न्यूनतम मजदूरी १-४४ रुपये से ५-५० रुपये प्रतिदिन तक निश्चित की गई है । महंगाई भत्ता तथा बीनस मूल वेतन के आधार पर प्रदान किये जाते हैं ।

नगरपालिकाओं में १९४४ से मूल मजदूरी बढ़ गई है किन्तु अभी तक देश के विभिन्न भागों में मजदूरी में अन्तर पाया जाता है । कटक तथा भोपाल में न्यूनतम मासिक मजदूरी १५ रुपये तक है जबकि दूसरी ओर वर्म्बई में ३५ रुपये है । महंगाई भत्ते की दरों में भी बहुत विभिन्नता है । साधारणतः विभिन्न आय वर्गों के अनुसार आरोही दर (Graduated rate) पर महंगाई भत्ता दिया जाता है । सबसे कम वेतन पाने वाले वर्ग के श्रमिकों को जो न्यूनतम महंगाई भत्ता मिलता है वह लखनऊ तथा बानपुर में ६-२५ रुपये प्रतिमाह से वर्म्बई में ३६ रुपये प्रति माह तक है । इसके अतिरिक्त अनेक नगरपालिकायें मकान-किराया-भत्ता अथवा धनाज-महंगाई-भत्ता भी देती हैं । सफाई करने वाले कर्मचारियों की न्यूनतम मासिक आय भोपाल में २७-७५ रुपये से वर्म्बई में ७७ रुपये तक है ।

केन्द्रीय सार्वजनिक कार्य विभाग में विभाग द्वारा लगाए गये अधिक ३० रुपये प्रतिमाह मूल न्यूनतम मजदूरी पाते हैं । ठेकेदारों द्वारा लगाये गये श्रमिक विभिन्न क्षेत्रों में १ रुपये से २-१२ रुपये तक पाते हैं । विभागीय श्रमिक सरकारी दरों पर महंगाई भत्ता पाने के भी अधिकारी हैं जो न्यूनतम ३५ रुपये प्रतिमाह है । राज्यों में सार्वजनिक कार्य विभागों में मजदूरी की दरें एक जिले से दूसरे

जिले में भिन्न-भिन्न हैं। केवल मासिक वेतन पाने वाले कर्मचारियों को विभिन्न दरों पर महंगाई भत्ता दिया जाता है। स्त्रियों की मजदूरी कम है।

नाबिकों की मजदूरी विभिन्न श्रेणियों के लिए भिन्न भिन्न है। कलकत्ता में इनकी मजदूरी दर ६० रुपए से ३६० रुपए प्रतिमाह तक है, लम्बई में मजदूरी दर १०० रुपए से ३६० रुपए प्रतिमाह तक है। कुछ पूर्व मजदूरी-दर की अपेक्षा इन व्यक्तियों की आय अब पाँच गुनी अधिक है।

ऊपर भारत के विभिन्न उद्योगों तथा विभिन्न राज्यों में प्रचलित मजदूरी स्तर का केवल एक संक्षिप्त रूप में उल्लेख किया गया है। इन आँकड़ों को ध्यान में रखकर हम भारत में मजदूरी से सम्बन्धित अनेक महत्वपूर्ण समस्याओं का विवेचन कर सकते हैं।

### न्यूनतम मजदूरी—इसकी वाछनीयता (Minimum Wages and its Desirability)

सबसे महत्वपूर्ण समस्या भारत में औद्योगिक श्रमिकों की कम मजदूरी की, तथा श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की आवश्यकता की है। ऊपर दिये गये आँकड़ों से यह स्पष्ट है कि श्रमिकों की आय पर्याप्त नहीं है। यदि कुछ सुधार हुआ भी है तो वह गत कुछ वर्षों से ही हुआ है। वर्तमान समय में देश की सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता श्रमिकों को न्यूनतम मजदूरी प्रदान करना है। भारत के अधिकतर श्रमिक असंगठित हैं, अतः मालिकों द्वारा सरलतापूर्वक उनका शोषण किया जाता है। मालिक इन्हें कम से कम मजदूरी देते हैं। यह भी अनुमान लगाया गया है कि जेल के कैदी औद्योगिक श्रमिकों की अपेक्षा अधिक सुविधायें तथा अधिक आहार पाते हैं। श्रमिकों को स्वतन्त्र प्रतियोगिता में अपनी सीढ़ा करने की दुर्बल स्थिति तथा श्रम की अन्य विशेषताओं के कारण, उच्चस्थानीय पूँजीपतियों के समक्ष अपनी स्थिति सुधारन का कोई अवसर नहीं मिल पाता। श्रमिक की सीमांत उत्पादकता पूँजी की उत्पादकता से सर्वत्र कम होती है अतः श्रमिक को कम प्रतिफल मिलता है। तथापि श्रमिक मानव है और मानवीय दृष्टिकोण से उनकी रक्षा होनी चाहिये। श्रमिकों के लिये सभी देशों में एक न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने की समस्या उपस्थित हो गई है। यह मजदूरी केवल उनकी कार्यकुशलता के अनुसार ही न हाकर इतनी पर्याप्त होनी चाहिये कि श्रमिक अपनी आवश्यकताओं के अनुसार अपना निर्वाह कर सकें। अतः १९२८ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन में न्यूनतम मजदूरी पर एक अभिसमय का मसौदा तैयार किया गया था। इसके अनुसार सब सदस्य राष्ट्रों को एक ऐसी व्यवस्था का निर्माण करने और बनाये रखने के लिये कहा गया जिसके अन्तर्गत कुछ विशेष व्यवसायों में रोजगार में लगे श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी की दर निर्धारित की जा सके। इन विशेष व्यवसायों से तात्पर्य ऐसे व्यवसायों से है जिनमें सामूहिक समझौते या अन्य किसी प्रकार से प्रभावशाली रूप से मजदूरी निर्धारित करने की कोई व्यवस्था नहीं

है और जिनमें मजदूरी भी बहुत कम है। १९५५ में इस अभिसमय को भारत सरकार द्वारा अपना लिया गया है। १-

ऊपर दिये गये मजदूरी के आँकड़ों से स्पष्ट है कि भारत में मजदूरी असाधारण रूप से कम है। कम मजदूरी की यथार्थता इतनी स्पष्ट है कि इसके लिये विस्तृत खोज अथवा आँकड़ों के संकलन की कोई विशेष आवश्यकता नहीं है। औद्योगिक विवाद, निम्न जीवन-स्तर, श्रमिकों की कार्य-अकुशलता, उसकी प्रत्या-प्रस्तुता आदि जैसी अनेक समस्याएँ कम मजदूरी की समस्या से सम्बन्धित हैं। सामाजिक दृष्टिकोण से भी यह अनुभव किया जाता चाहिये कि यदि हम समाज में स्थिरता चाहते हैं तो श्रमिक के लिये पर्याप्त निर्वाहिका (Living Wage) अत्यन्त आवश्यक है। श्रमिकों की निर्धनता ही साम्यवाद का उत्पत्ति स्रोत कही जाती है। यदि हम क्रांतिकारी विचारों को फैलने से रोकना चाहते हैं तो सभी श्रमिकों को न्यूनतम मजदूरी का आश्वासन मिलना चाहिए। औद्योगिक हड़तालों के दोषों को कम करने तथा मालिकों एवं श्रमिकों के बीच सुभावना एवं विश्वास उत्पन्न करने के लिये न्यूनतम मजदूरी का होना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि श्रमिक को न्यूनतम मजदूरी देना कोई दान का कार्य नहीं है। उद्योग के लाभ में श्रमिक का अधिकारपूर्ण (Rightful) भाग होना चाहिये जो वर्तमान समय में श्रमिक को बुर्जुआ सौदागरी सामर्थ्य के कारण उसे नहीं दिया जाता। अतः औद्योगिक श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी उनके औद्योगिक जीवन, उनके स्वास्थ्य, उक्ति तथा नैतिकता के लिये बहुत अधिक महत्व रखती है। इससे श्रमिक की कार्यकुशलता बढ़ जायेगी, उत्पादन भी अधिक होगा तथा अनेक औद्योगिक समस्याएँ स्वयं हल हो जायेगी।

### न्यूनतम मजदूरी के उद्देश्य

न्यूनतम मजदूरी के उद्देश्य विभिन्न हैं। मजदूरी दर निश्चित करने का आधार तथा इसके लिये प्रशासन व्यवस्थाएँ भी भलग-भलग उद्देश्य के अनुसार भिन्न-भिन्न होती हैं। इसका एक मुख्य उद्देश्य उद्योग में शोषण को रोकना है। इसका तात्पर्य यह है कि उन उद्योगों में मजदूरी को बढ़ाया जाय, जहाँ मजदूरी अनुचित रूप से कम है। कम मजदूरी के कारण श्रमिक मन्दी, प्रभावशक्ति संगठन, श्रमिकों की कार्य-अकुशलता अथवा श्रमिकों का शोषण आदि हो सकते हैं। यदि किसी उद्योग में स्थायी रूप से मन्दी की परिस्थिति है तथा वह उद्योग रोजगार खोजने वाले सभी व्यक्तियों को उचित मजदूरी देने में असमर्थ है तो अन्य उद्योगों में न्यूनतम मजदूरी उचित स्तर पर निर्धारित होने से सब उद्योगों में लागत एक समान हो जायेगी तथा विभिन्न उद्योगों में श्रमिकों का समान वितरण भी हो जायेगा। यदि कार्य-अकुशलता के कारण मजदूरी कम है तो न्यूनतम मजदूरी से जीवन स्तर में उन्नति होगी। अतः कार्यकुशलता में भी सुधार हो जायेगा। फिर, न्यूनतम मजदूरी व्यवस्था का उद्देश्य शोषण रोकना भी है तथा श्रमिक की उत्पादन

समता के अनुसार जो काय हाता है उस कार्य व मूल्यानुसार मजदूरी दितवाना भी है। इस दृष्टिकोण से यह उल्लेखनीय है कि श्रमिका का हित इसमें नहीं है कि समस्त उद्योगों के लिये एक सामान्य न्यूनतम दर निर्धारित कर दी जाय, बल्कि इसमें है कि विभिन्न वर्गों के श्रमिका के लिये मजदूरी की न्यूनतम दर निर्दिष्ट की जाय। अतः यह समस्या मजदूरी समानिकरण की समस्या से सम्बन्धित है, अर्थात् प्रत्येक वर्ग के श्रमिका के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट होनी चाहिये। न्यूनतम मजदूरी का उद्देश्य उन श्रमिकों की रक्षा करना है जो असंगठित हैं और सामूहिक समझौता द्वारा अपनी मजदूरी वृद्धि में असमर्थ हैं। न्यूनतम मजदूरी से श्रमिकों के संगठन में सुधार होगा यद्यपि यह न्यूनतम मजदूरी विधान का प्रत्यक्ष उद्देश्य नहीं है। तीसरा उद्देश्य देश की औद्योगिक शक्ति को बनाए रखना है। जहाँ मालिकों तथा श्रमिका के शक्तिशाली संघर्ष हैं वहाँ मजदूरी साधारणतः सामूहिक समझौता में नियमित होती है। किन्तु समझौते में संभव नहीं है तथा कई बार ऐसी जगहें लड़ हो जाते हैं जो कि आर्थिक जीवन का अव्यवस्थित कर देते हैं। इन जगहों से संघर्ष का एक उपाय यह भी है कि अनेक हस्ताक्षरों तथा शाला-वृद्धि का गैर-आधिकारिक धापित कर दिया जाय। किन्तु इससे पूर्व कि सरकार इस नीति को अपनाए उस मजदूरी नियंत्रण की संतोषजनक प्रणाली की व्यवस्था कर देनी चाहिये। तथा विवाचन व्यवस्था है भी वहाँ भी मजदूरी सम्बन्धी जगहें इन आवश्यकता का और महत्त्व करते हैं कि विभिन्न वर्गों व श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट कर देनी चाहिये।

### न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट करने में कठिनाइयाँ

किन्तु न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट करने का प्रश्न इतना सरल नहीं है जितना यह दखने में प्रतीत होता है। न्यूनतम मजदूरी क्या है? विभिन्न उद्योगों तथा क्षेत्रों में इसका निर्धारण किया जाना चाहिये? इसका मापन कर्तु कौन? व्यवस्था की स्थापना करनी चाहिये? क्या पुष्प तथा स्त्री श्रमिका के लिये प्रत्येक अलग न्यूनतम मजदूरी होना चाहिये? इस प्रकार के कई प्रश्न हैं जो इस समस्या के विवेचन में उठते हैं। इन सभी न्यूनतम मजदूरी के निष्कर्ष पर पहुँचने से पूर्व कुछ सिद्धान्तों का अनुसरण करना होता है।

श्रमिका न सर्वत्र मान्य हैं कि न्यूनतम मजदूरी राष्ट्रीय जीवन स्तर पर आधारित होनी चाहिये किन्तु दूसरी ओर मालिकों ने सर्वदा मजदूरी के विभिन्न सिद्धान्तों की ओर संकेत किया है तथा नारा उठाया है कि मजदूरी उद्योग की भुगतान क्षमता व अनुसार दी जानी चाहिये। अतः इस विषय में, कि न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट करने का क्या उद्देश्य होना चाहिये वह कठिनाई आती है। वास्तव में उद्देश्य यह होना चाहिये कि श्रमिका का जीवन निर्वाह के लिये ऐसी मजदूरी प्रदान की जाए जो न्यायपूर्ण तथा उचित हो। किन्तु प्रश्न उठता है कि न्यायपूर्ण तथा उचित मजदूरी क्या है? न्याय की परिभाषा करना सम्भव नहीं

है। ('जस्टिंगपाइलट' के पूछने पर कि न्याय क्या है स्वयं ईसा मसीह भी चुप रह गए थे) हम केवल सापेक्ष (Relative) दृष्टिकोण से कह सकते हैं कि क्या न्यायपूर्ण है एवं क्या न्यायपूर्ण नहीं है। इसी प्रकार न्यूनतम मजदूरी विभिन्न स्थानों की परिस्थितियों पर निर्भर करेगी तथा ऐसी कोई सीमा नहीं हो सकती जिसको एक निश्चित न्यायपूर्ण मजदूरी कहा जा सके। यह स्थानीय परिस्थितियों, जलवायु, फ़ैशन तथा व्यक्तियों की आदत आदि के अनुसार स्थान-स्थान पर भिन्न होगी। साधारणतया हम कह सकते हैं कि न्यूनतम मजदूरी का उद्देश्य अभी भली-भाँति प्राप्त हो सकता है जब सबसे पहिले मानव के भोजन, वस्त्र तथा आवास की न्यूनतम आवश्यकताओं के आधार पर उसे निर्धारित किया जाए, तत्पश्चात् विभिन्न रोजगारों, वर्गों तथा स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार उसे निश्चित किया जा सकता है। आस्ट्रेलिया में न्यूनतम मजदूरी की परिभाषा इस प्रकार की गई है "औसत वर्ग के श्रमिक के साधारण उत्तरदायित्वों का ध्यान रखते हुए श्रमिक को उचित सुख में रहने योग्य जो पर्याप्त मजदूरी मिलती है उसे न्यूनतम मजदूरी कहा जा सकता है।"

इसके प्रतिरिक्त यह भी उल्लेखनीय है कि न्यूनतम मजदूरी के निर्धारण का आधार केवल श्रमिक के निर्वाह के उद्देश्य से ही नहीं बल्कि उनके समस्त परिवार के निर्वाह के उद्देश्य से होना चाहिये। श्रमिक तथा उसके परिवार को सभ्य जीवन का एक उचित स्तर भी प्रदान करना चाहिये। इस सम्बन्ध में औसत परिवार का आकार निर्धारित करने में कठिनाई आती है। भारत में हम पाँच सदस्यों का औसत परिवार मान सकते हैं। परन्तु भारतीय श्रम सम्मेलन ने १९५७ में न्यूनतम मजदूरी के आर्षस सिद्धान्त निर्धारित करते समय यह निश्चय किया कि एक सामान्य श्रमिक परिवार में एक धनोपार्जन करने वाले व्यक्ति पर निर्भर तीन ऐसे सदस्य माने जाने चाहिएँ जिन्हें उपभोक्ता इका कहाई जा सकता है।

जहाँ तक न्यूनतम आवश्यकताओं का सम्बन्ध है इसके लिए विभिन्न अनुमान दिये गये हैं। डा० एन्ड्रयू का विचार है कि एक साधारण श्रमिक को भोजन की २,६०० कैलोरी की प्रतिदिन आवश्यकता होती है। डा० ग्रार० के० मुफर्जी ने इस अनुमान को कम माना है तथा एक श्रीयोगिक श्रमिक के लिए ३,००० से ३,५०० कैलोरी भोजन प्रतिदिन की आवश्यकता का सुझाव दिया है। डा० पटवर्धन का यह सुझाव कि श्रमिक के लिये २,७०० कैलोरी भोजन प्रतिदिन की साधारण आवश्यकता है, इस सम्बन्ध में गणना के लिये आधार माना जा सकता है। श्रम सम्मेलन ने इस विषय में डा० एन्ड्रयू का सुझाव माना है। आवास के विषय में यह सुझाव दिया गया था कि छत के साथ १०० वर्ग फीट रहने के लिये न्यूनतम स्थान होना चाहिए। श्रम सम्मेलन ने इस विषय में सरकार की उपदान प्राप्त आवास योजना के स्तर को माना है। वस्त्र के विषय में यह सुझाव था कि एक वयस्क श्रमिक के लिए प्रति वर्ष ४५ गज कपड़ा होना चाहिये। श्रम सम्मेलन का अनुमान यह है कि प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति १८ गज कपड़ा होना चाहिये अर्थात्

श्रमिक के ४ सदस्यों के परिवार के लिये ७२ गज कपड़ा । युद्ध से पूर्व की कीमतों पर जीवन की ये आवश्यकताएँ ही प्रति व्यक्ति २० रुपये से २५ रुपये तक लागत की आती थी और अब तो कीमतें तथा किराये बहुत ऊँचे हो गये हैं ।

न्यूनतम मजदूरी को निश्चित करने में एक अन्य विचारणीय विषय कीमतों को ध्यान में रखते हुए निर्वाह लागत को निर्धारित करना है । निर्वाह लागत सूचकांक (Cost of Living Index Number) समय-समय पर बनाना पड़ता है और न्यूनतम मजदूरी का इस सूचकांक के अनुसार समजन (Adjustment) करना होता है ।

एक अन्य समस्या यह है कि मजदूरी निश्चित करने के लिये एक कुशल व्यवस्था (Efficient Machinery) होनी चाहिये । किन्तु प्रश्न उठता है कि क्या यह व्यवस्था केन्द्रीय, प्रदेशीय अथवा स्थानीय स्तर पर हो ? सबसे अधिक उचित तो यह होगा कि केन्द्रीय सरकार मुख्य सिद्धान्त निर्धारित कर दे और प्रदेशीय सरकारें स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार इस व्यवस्था की अन्य विस्तृत बातें निर्धारित करें ।

### भारत में श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी उसकी समस्याएँ

अब हम यहाँ न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने के आन्दोलन तथा सन् १९४८ के न्यूनतम मजदूरी अधिनियम का उल्लेख कर सकते हैं । रायल थम आयोग ने यह सुझाव दिया था कि इस बात की जाँच की जाय कि न्यूनतम मजदूरी निर्धारण करने वाली कोई व्यवस्था हो सकती है या नहीं, किन्तु उस समय कुछ कठिनाइयों की ओर संकेत किया गया और यह सुधार १९४८ तक नहीं किया जा सका । रायल थम आयोग ने स्वयं न्यूनतम मजदूरी लागू करने के लिये उचित व्यवस्था स्थापित करने की कठिनाइयों का उल्लेख किया है । अपने देश में न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने से सम्बन्धित कुल समस्याओं का पहले ही ऊपर उल्लेख किया जा चुका है । कालपुर श्रम जाँच समिति के शब्दों में इन कठिनाइयों को संक्षेप में बताया जा सकता है—“न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने में हमें निर्वाह लागत का ध्यान रखना होगा । मजदूरी स्तर भी निर्धारित करना पड़ेगा । यह सरल कार्य नहीं है । समस्या के मनोवैज्ञानिक, सामाजिक तथा वातावरण सम्बन्धी तत्वों की सावधानीपूर्वक जाँच करनी होगी तथा आँकड़े एकत्रित करने होंगे । परिवार के बजट प्राप्त करने होंगे तथा उनका अध्ययन और विश्लेषण करना होगा । आवश्यक मदों की सावधानी से छाटना होना तथा उनको गुण तथा मात्रा दोनों रूप से भली भाँति महत्वाकित करना होगा । यह सब कठिन कार्य हैं जिनके लिये धैर्य और मथार्थता की आवश्यकता होगी तथा उन लोगों को उचित रूप से समझाना होगा जिनकी निर्वाह लागत निर्धारित की जा रही है । परिवार इकाई की भी परिभाषा उचित प्रकार से करनी पड़ेगी तथा उसे निश्चित करना होगा । भारतीय सामाजिक पद्धति में यह सब कठिन कार्य हैं । व्यक्तियों की परम्पराएँ तथा

सामाजिक आचार्यों को भी ध्यान में रखना होगा तथा इनका समुचित मूल्यांकन करना पड़ेगा।”

यह भी उल्लेखनीय है कि मातृकों ने भारत की विशेष परिस्थितियों को इंगित करके मजदूरी में वृद्धि के विरुद्ध तर्क प्रस्तुत किये हैं। प्रायः यह कहा जाता है कि मजदूरी में वृद्धि होने से श्रमिक या तो मदिरा पर अधिक व्यय करने लगेंगे या अधिक आलसी हो जायेंगे। प्रायः में यदि आकस्मिक वृद्धि हो जाएगी तो उसका पुष्टिमतापूर्ण व्यय नहीं हो सकेगा। इसके अतिरिक्त श्रमिक की पूति भी प्रायः की वृद्धि के साथ बढ़ेगी। यह भी कहा गया है कि मजदूरी में वृद्धि के प्रमाण निर्वाह लागत में वृद्धि होने से समाप्त हो जायेंगे क्योंकि बड़ी हुई मजदूरी मुद्रा-स्फीति उत्पन्न करेगी। परन्तु यह सभी तर्क एक-पक्षीय हैं और हम पहले ही अपने देश में न्यूनतम मजदूरी की बांछनीयता का उल्लेख कर चुके हैं। मजदूरी निश्चित करने में जो कठिनाइयाँ आती हैं केवल उन्हीं को ध्यान में रखना है तथा इन्हें सावधानीपूर्वक हल करना है।

यह भी उल्लेखनीय है कि एक व्यापक सामाजिक सुरक्षा योजना के बिना एक राष्ट्रीय न्यूनतम समयानुसार मजदूरी निर्धारित करना कठिन होगा, क्योंकि यदि एक राष्ट्रीय न्यूनतम स्तर लागू किया जायगा तो अनेक श्रमिकों की छूटनी हो सकती है। इसके अतिरिक्त एक राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी से राष्ट्रीय जाभाक्ष में श्रमिकों के भाग में तो वृद्धि हो जाएगी किन्तु उद्योगकर्ताप्री के भाग में कमी हो जाएगी। इससे बचत पर प्रभाव पड़ेगा तथा उपभोग वस्तुओं की माँग भी बढ़ जायेगी। यह बात देश के लिए हितकर न होगी, यदि देश में विकास योजनाये चालू हैं। फिर भी न्यूनतम मजदूरी आरम्भ में ऐसे सभी उद्योगों में लागू की जानी चाहिये, जिनमें श्रमिकों का योगदान होता है।

### सन् १९४८ का न्यूनतम मजदूरी अधिनियम (Minimum Wages Act of 1948)

भारत में विधानीय मजदूरी निर्धारण व्यवस्था की स्थापना करने के प्रयत्न पर मई १९४३ में त्रिदलीय संगठन की स्थायी श्रम समिति के तीसरे सम्मेलन में विचार-विमर्श हुआ तथा त्रिदलीय श्रम समिति के १९४३, १९४४ तथा १९४५ के अधिवेशनों में इस पर विचार किया गया। इनमें से अन्तिम अधिवेशन में इस सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया गया कि न्यूनतम मजदूरी विधान बनाया जाना चाहिए। ११ अप्रैल सन् १९४६ को डा० बी० आर० अम्बेदकर ने, जो उस समय भारतीय सरकार के श्रम मन्त्री थे, न्यूनतम मजदूरी विधेयक प्रस्तुत किया। किन्तु भारत में संवैधानिक परिवर्तन होने के कारण विधेयक के पास होने में कुछ विलम्ब हो गया। मार्च १९४८ में फिर यह न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के नाम से पारित हुआ। इस अधिनियम का अभिप्राय उन कुछ रोजगारों में न्यूनतम मजदूरी निश्चित करना है जिनमें श्रमिकों से बहुत परिश्रम लिया जाता है अथवा जहाँ

सलाह देने तथा प्रादेशीय सलाहकार बोर्डों के कार्यों का समन्वय करने के लिए एक केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड की स्थापना भी केन्द्रीय सरकार कर सकती है। इन संस्थाओं में मालिक तथा श्रमिकों के प्रतिनिधि बराबर की संख्या में होंगे तथा कुल सदस्यों की एक तिहाई से कम की संख्या में स्वतन्त्र व्यक्ति होंगे। उपर्युक्त सरकारें अधिनियम के अन्तर्गत सूची में अंकित रोजगारों में कार्य के दैनिक घटे भी निश्चित कर सकती है, एक साप्ताहिक अवकाश दे सकती हैं, तथा समयोपरि मजदूरी की प्रदायगी का नियम बना सकती हैं। इस अधिनियम के अनुसार उचित रिकार्ड और रजिस्टर भी रखने होंगे। मजदूरी की न्यूनतम दरों से कम प्रदायगी के कारण उत्पन्न बावों को जंचने, चुनने तथा निश्चित करने के लिये निरीक्षक तथा प्राधिकारी नियुक्त किये जा सकते हैं तथा अपराधियों के दण्ड को भी व्यवस्था की गई है।

### न्यूनतम मजदूरी अधिनियम में संशोधन

इस अधिनियम के अनुसार कृषि रोजगारों में (अधिनियम से लगी अनुसूची भाग २) अग्रिम तीन वर्षों में तथा अन्य रोजगारों में (अनुसूची भाग १) अग्रिम दो वर्षों में न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की व्यवस्था थी। निश्चित न्यूनतम मजदूरी दरों में समय-समय पर, परन्तु अधिक से अधिक ५ वर्षों में संशोधन किया जा सकता है। केन्द्रीय सरकार ने १९४६ में कुछ नियम भी बनाये तथा राज्य सरकारों में इन नियमों का परिचालन किया तथा उनको १५ मार्च १९५० से पूर्ण न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की आज्ञा दी। एक केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड तथा राज्यों में संसद प्राधिकारियों की नियुक्ति भी कर दी गई। परन्तु तब भी निर्धारित समय में न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने में विलम्ब हुआ तथा सरकार ने एक अध्यादेश तथा बाद में संशोधित अधिनियम द्वारा न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की तिथि १५ मार्च, १९५१ तक बढ़ा दी। यह तिथि फिर ३१ मार्च १९५२ तक बढ़ाई गई। कृषि श्रमिकों की, जिनकी अपनी विशेष समस्याएँ हैं, न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने के लिये एक अतिरिक्त वर्ष दिया गया। तथापि ३१ मार्च १९५२ तक अनुसूची में दिये गये समस्त रोजगारों के लिये न्यूनतम मजदूरी निश्चित न हो सकी और अग्रेष्ठ १९५४ में अधिनियम में संशोधन करके यह समय ३१ दिसम्बर १९५४ तक बढ़ा दिया गया। बार-बार तारीखों का बढ़ाना इंगित करता है कि न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करना कितना कठिन कार्य है। १९५७ में अधिनियम में एक अन्य महत्वपूर्ण संशोधन हुआ। १९५७ के संशोधित अधिनियम ने मजदूरी के निश्चित करने की अवधि ३१ दिसम्बर १९५६ तक बढ़ा दी तथा अधिनियम को कार्यान्वित करने में कुछ अन्य कठिनाइयों को दूर किया है। इसके अनुसार मजदूरी की न्यूनतम दरों का पाँच वर्ष पूरे होने पर पुन विचार तथा पुन निर्धारण हो सकता है।



परन्तु अनुसूची में दिये गये उद्योगों में दिसम्बर १९५६ तक भी सभी प्रदेशों में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित नहीं की जा सकी। जनवरी १९६० में श्रम मंत्रियों के सम्मेलन ने इस बात का सुझाव दिया कि न्यूनतम मजदूरी लागू करने की तिथि निर्धारित करने के लिये राज्य सरकारें अपने कार्यक्रम के अनुसार स्वयं अधिनियम पारित करें। केन्द्रीय न्यूनतम मजदूरी सलाहकार बोर्ड ने यह सिफारिश की कि न्यूनतम मजदूरी लागू करने का कोई निश्चित समय रखा ही न जाये। इन सिफारिशों को मानते हुये सरकार ने १९६१ में न्यूनतम मजदूरी (सशोधित) अधिनियम पारित किया। इसके अनुसार न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिए जो निश्चित तिथि की धारा थी उसे समाप्त कर दिया गया। राज्य सरकारें अब आवश्यकता अनुसार किसी भी समय, किसी भी रोजगार या किसी भी वर्ग के श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी की दरें राज्य के किसी भी भाग में निर्धारित कर सकती हैं। यदि कोई विवाद किसी अधिकरण (Tribunal) के सम्मुख है या अधिकरण का निर्णय लागू है तो अनुसूचित रोजगारों में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित नहीं की जायेगी। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत, यदि सरकार कोई नियम बनाती है तो उसे तीस दिनों के अन्दर ससद के सम्मुख प्रस्तुत करना होगा।

### न्यूनतम मजदूरी अधिनियम का कार्यान्वित होना

अधिनियम के उपबन्धों के अन्तर्गत कुछ राज्यों को छोड़कर सभी राज्य सरकारों ने अधिनियम में लगी सूची नम्बर १ में दिये गये रोजगारों की न्यूनतम मजदूरी निश्चित कर दी है। कुछ राज्यों में इन दरों में बर्हगाई या निर्वाह लागत भत्ता सम्मिलित कर लिया गया है और कुछ राज्यों में ये भत्ते सम्मिलित नहीं किये गये हैं। विभिन्न राज्यों में तथा विभिन्न रोजगारों में दरें भिन्न भिन्न हैं तथा समय-समय पर इनको दोहरामा भी गया है (दरों के विस्तृत विवरण के लिये कृपया भारतीय श्रम वार्षिक पुस्तिकाएँ देखिये)। कुछ राज्य सरकारों ने इस अधिनियम का क्षेत्र, अधिनियम में लगी सूची में दिये गये उद्योगों के अतिरिक्त अन्य उद्योगों तक भी बढ़ा दिया है। उदाहरण के लिए, दिल्ली में इसका प्रसार छापेखानों, टलाई कारखानों, मोटरबाड़ी, इजीनियरिंग कारखानों, धातु उद्योग, आकाशवाणी के अन्तर्गत निर्माण में लगे कर्मचारियों, इंटी के भट्टे, मिट्टी के बर्तन तथा बटन उद्योग में किया गया है, आन्ध्र प्रदेश में लकड़ी के फरनीचर, होटलों, जलपान गृहों, घावों और सिनेमा उद्योग में, बिहार में छापेखानों, मोटर, इजीनियरिंग सस्थानों, इंटी बनाने, बाँध व सिंचाई के कार्यों, सिनेमा उद्योग, शीत-भण्डार, होटलों, जलपान-गृहों, घावों, सिल्क उद्योग, वन उद्योग, इमारती लकड़ी तथा केन्द्र की पत्तियों के चुनन आदि पर, महाराष्ट्र तथा गुजरात में 'शाटपान उद्योग', होटलों व जलपान गृहों, छपाई उद्योग व सम्बन्धित प्रविण, दुकानों और वारिण्य सस्थानों, सिनेमा, रुई धुनने व पूनी बनाने के कारखानों आदि में; मध्य प्रदेश में सीमेंट, काँच, चीनी के वर्तन, रुई धुनने व पूनी बनाने के

कारखानों, होटलों, जलपान-गृहों, थियेटरों, दुकानों व वाणिज्य संस्थानों, आरा मशीनों तथा छापेखानों आदि में, पंजाब में वस्त्र उद्योग, ढलाई के कारखानों, छापेखानों, सिनेमा उद्योग, कृषि उपकरणों, धातु व बत्तन उद्योगों, बनों, दुकानों व वाणिज्य संस्थानों तथा खड उद्योग आदि में; मैसूर में काजू उद्योग, छापेखानों, होटलों, ढलाई कारखानों, 'सास्टपान' उद्योग, मोटर इंजीनियरिंग उद्योग आदि में; उड़ीसा में लवण-पटल (सास्टपान) उद्योग, छापेखानों, टाइल तथा ईंटे बनाने के कारं, सड़क परिवहन, होटलों व जलपान-गृहों, मलखाबाओ, दुकानों व वाणिज्य संस्थानों, धातु उद्योग, आरा मशीनों, इमारती लकड़ी, हाथ करपा उद्योग, गुदाखा बनाने आदि में; केरल में जटा उद्योग, इलायची बागान, टाइल उद्योग, दुकानों व होटलों, माबिस उद्योग, इमारती लकड़ी, हाथ करपा, काजू व लवण-पटल उद्योगों, बेकों, सड़ी बनाने, बनों, छोटे बन्दरगाहों, पातायात, छापेखानों आदि में; पश्चिमी बंगाल में मसिय मिलों, सिनेमा उद्योग, छापेखानों, बर्जों का काम, रेशम की छपाई, चक्की मिलों आदि में; मद्रास में रूई धुनने व पूनी बनाने के कारखानों, लवण-पटल उद्योग, जटा, दियाखलाई व आतिशबाजी, मौजे, ईंटे व टाइल बनाना, काजू तथा कच्चे सूत के उद्योग आदि; राजस्थान में कपडा उद्योग, मोटे व किनारी के उद्योगों, छापेखानों, ऊन की सफाई तथा पूनी बनाने के कारखानों तथा लवण-पटल उद्योग आदि में; और उत्तर प्रदेश में होटल उद्योग, प्राइवेट छापेखानों, ढलाई कारखानों, धातु उद्योग, काँच की चूड़ी के उद्योग, सड़कों का निर्माण व मरम्मत, भवन-निर्माण कार्यों आदि में। जहाँ तक अधिनियम के भाग II का सम्बन्ध है, जिसमें बेतीहर रोजगार का उल्लेख है, अधिकतर राज्यों ने समस्त राज्य के या केवल कुछ निर्धारित क्षेत्रों के बेतीहर श्रमिकों के लिए मजदूरी निश्चित कर दी है। केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड की भी १९४६ में स्थापना कर दी गई थी और नवम्बर १९४६ में इस बोर्ड का पुनर्गठन हुआ है। इस बोर्ड में अब अनुसूचित रोजगारों के श्रमिकों और मालिकों में से प्रत्येक के ६ प्रतिनिधि होते हैं तथा राज्य सरकारों के भी प्रतिनिधि हैं। केन्द्रीय रोजगार व श्रम मन्त्रालय के संयुक्त सचिव इसके प्रधान हैं। एक अन्य महत्वपूर्ण पग जो इस सम्बन्ध में उठाया गया है वह विभिन्न उद्योगों के लिए मजदूरी बोर्डों की स्थापना है। मजदूरी बोर्ड १९४७ से कई उद्योगों के लिये स्थापित कर दिये गये हैं और इन्होंने भी न्यूनतम मजदूरी निश्चित की है।

यह भी उल्लेखनीय है कि कुछ राज्यों के विभिन्न उद्योगों में औद्योगिक अधिकारियों के पचाट द्वारा अथवा विभिन्न समितियों की सिफारिशों पर न्यूनतम मजदूरी भी निश्चित की गई है। उदाहरणतया, उत्तर प्रदेश तथा बिहार चीनी फॅक्ट्री श्रमिक (मजदूरी) जाँच समिति की सिफारिशों पर उ० प्र० में चीनी उद्योग के लिये एक न्यूनतम इकट्ठी मजदूरी १९४६ में ३६ रुपये प्रतिमाह निश्चित की गई जो, १९४७-४८ में ४५ रुपये प्रतिमाह तक बढ़ा दी गई तथा पुनः १९४८-४९ में ५५ रुपये प्रतिमाह तथा १९५९ में ५८ रुपये प्रतिमाह कर दी गई। उसके पश्चात्

चीनी उद्योग के मजदूरी बोर्ड की सिफारिशों के अनुसार १ जनवरी १९५६ से चीनी कारखाने के श्रमिकों की मजदूरी में २ से ५ प्रतिशत की वृद्धि की गई। १ नवम्बर १९६० से इनकी कुल न्यूनतम मजदूरी अब ७६ रुपये प्रतिमाह निर्धारित कर दी गयी है, जिसमें से ६० रुपये मूल मजदूरी है और १६ रुपये महंगाई भत्ता है। अनुसूची भाग १ में दिए गये दस उद्योगों में भी न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कर दी गई है। कुछ मुख्य उद्योगों में, जैसे कपास तथा ऊनी कपड़ा उद्योग, विद्युत व्यवसाय, कानपुर का इन्जीनियरिंग उद्योग बरेली की पश्चिमी भारत दियासलाई कम्पनी सहारनपुर की स्टार मिल मोदीनगर के लालटेन वर्कर्स, देहरादून के चाय बागान आदि में भी उत्तर प्रदेश सरकार ने न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट कर दी है। मजदूरी का प्रश्न समय-समय पर अनेक समितियों को विचार विमर्श के लिये दिया जा चुका है तथा न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट करने का ग्रान्दोलन गहरी जड़ पकड़ चुका है।

### अधिनियम का आलोचनात्मक मूल्यांकन

इस विषय में कोई मतभेद नहीं हो सकता है कि देश में न्यूनतम मजदूरी विधान पारित करने की बहुत आवश्यकता है, किन्तु जैसा कि पहले भी उल्लेख किया जा चुका है कि इस सम्बन्ध में कुछ सिद्धान्तों को दृष्टि में रखना होगा तथा कठिनाइयों का समाधान करना होगा। न्यूनतम मजदूरी इतनी अधिक भी निर्दिष्ट नहीं कर देनी चाहिये जिसे उद्योग वहन न कर सकें और कुछ उद्योगों को अपना व्यवसाय ही छोड़ना पड़े जिसके कारण बेरोजगारी बढ़े। यही कानपुर कपड़ा मिलों का उदाहरण दिया जा सकता है जहाँ उत्तर प्रदेश सरकार ने सन् १९४६ में न्यूनतम मजदूरी १२० रुपये प्रति माह निर्दिष्ट कर दी थी। इस आदेश को पापिस लेना पड़ा था। १९४८ का न्यूनतम मजदूरी अधिनियम का क्षेत्र भी बहुत संकुचित प्रतीत होता है। इसमें अनेक नियमित तथा अनियमित उद्योग नहीं आते जिनमें मजदूरी बहुत कम है तथा जहाँ श्रमिकों से अधिक परिश्रम लिया जाता है यद्यपि सरकारों की यह अधिकार दिया गया है कि वे अधिनियम को अनुसूची में उल्लेख न किये गये उद्योगों पर भी लागू कर सकें। यह उचित होगा कि अधिनियम समस्त रोजगारों में लागू कर दिया जाय।

न्यूनतम मजदूरी अधिनियम की अन्य गम्भीर कमी यह है कि जब तक किसी राज्य में एक उद्योग में १,००० कर्मचारी न हों, न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट नहीं की जा सकती। अनेक राज्यों में बहुत सारे ऐसे उद्योग हैं जहाँ श्रमिकों की संख्या १,००० से कम है। अतः छोटे तथा अनियमित उद्योगों की एक बड़ी संख्या पर यह अधिनियम लागू नहीं होता। इन उद्योगों में भी न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट करने की बहुत अधिक आवश्यकता है। अधिनियम के अन्तर्गत की गई न्यूनतम मजदूरी की व्यवस्था पूर्णरूप से सन्तोषजनक भी नहीं है। एक स्थायी बोर्ड होना चाहिये अथवा प्रत्येक उद्योग में मजदूरी दरे निर्दिष्ट करने तथा दोहराने के लिए

एक समिति होनी चाहिये। अगस्त, १९५४ में स्थायी श्रम समिति ने भी सिफारिश की थी कि न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने वाली व्यवस्था की तत्काल स्थापना होनी चाहिये। यह अधिनियम न्यूनतम मजदूरी की परिभाषा भी नहीं करता जिसके मुख्य सिद्धान्त भली-भाँति निश्चित हो जाने चाहियें।

इसके अतिरिक्त यह भी उल्लेखनीय है कि अधिनियम को लागू करने की अवधि बार-बार बढ़ाने से अनेक वर्षों तक अनेक श्रमिकों को न्यूनतम मजदूरी नहीं दी गई जिसके परिणामस्वरूप उन्हें आर्थिक क्षति पहुँची। एक 'समान राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी' निश्चित करने की आवश्यकता है तथा केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड ने भी सिफारिश की है कि सम्पूर्ण भारत में राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी १-१२ रुपये से २ रुपये प्रतिदिन तक होनी चाहिये। पिछले कुछ वर्षों में महंगाई भत्ते का एक भाग मूल मजदूरी में मिला देने की भाँति की गई है क्योंकि पूर्व युद्ध काल स्तर पर कीमतों के आने की कोई सम्भावना नहीं है। केन्द्रीय सरकार पहले ही इस विषय में कुछ पग उठा चुकी है तथा आशा की जाती है कि निजी क्षेत्र में भी इसका अनुकरण किया जायगा। अधिनियम को उचित ढंग से कार्यान्वित करने की भी आवश्यकता है और तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में भी इस ओर संकेत किया गया है कि अनेक उद्योगों में तथा स्थानों पर यह अधिनियम प्रभावात्मक रूप से लागू नहीं किया गया है।

**न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिये आदर्श सिद्धान्त (Norms)**

न्यूनतम मजदूरी सलाहकार समिति की सिफारिशों पर तथा औद्योगिक अधिकरणों के विभिन्न विधियों को देखते हुए सरकार ने न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत मजदूरी निर्धारित करने के लिये कुछ सामान्य सिद्धान्त बनाये हैं। इन में एक मुख्य सिद्धान्त यह है कि न्यूनतम मजदूरी केवल जीवन-निर्वाह के लिये ही पर्याप्त नहीं होनी चाहिए बल्कि इतनी होनी चाहिये कि अधिक शिक्षा, चिकित्सा और अन्य सुविधाओं के द्वारा अपनी कार्यकुशलता बनाये रख सके। इसके अतिरिक्त न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करते समय मानवीय आवश्यकताओं, परिवार के जीविकोपार्जन करने वाले सदस्यों की संख्या, निर्वाह खर्च, प्रचलित मजदूरी दर, प्रादि का भी ध्यान रखना चाहिये और इससे क्षेत्र की प्रचलित मजदूरी में कोई विघ्न नहीं पड़ना चाहिये। एक वयस्क श्रमिक की मजदूरी साधारणतया १-१२ रुपये से लेकर २ रुपये प्रतिदिन तक होनी चाहिये। वह मजदूरी सब सम्मिलित दर के हिसाब से होनी चाहिये जिसमें महंगाई भत्ता प्रादि भी सम्मिलित होना चाहिये। न्यूनतम मजदूरी कुशल, अर्द्ध-कुशल और अकुशल सभी प्रकार के श्रमिकों के लिये प्रत्येक क्षेत्र में निर्धारित होनी चाहिये।

भारतीय श्रम सम्मेलन के १५ वें अधिवेशन में, जो नई देहली में ११ व १२ जुलाई १९५७ में हुआ, एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव पारित किया गया। इस प्रस्ताव द्वारा यह प्रथम बार स्पष्ट किया गया है कि न्यूनतम मजदूरी का आधार 'आवश्यकता' होना चाहिए और मजदूरी इतनी होनी चाहिए कि औद्योगिक श्रमिकों को

न्यूनतम मानवीय आवश्यकताओं की पूर्ति का आश्वासन रहे। मजदूरी निर्धारित करने वाले प्राधिकारियों के मार्ग प्रदर्शन के लिये, जिनमें मजदूरी समितियाँ, मजदूरी बोर्ड, विभाजक आदि सम्मिलित हैं, निम्नलिखित आदर्श नियम निर्धारित किये गये हैं—(i) न्यूनतम मजदूरी गणना करते समय एक सामान्य श्रमिक परिवार में एक धनोपार्जन करने वाले व्यक्ति पर निर्भर तीन ऐसे सदस्य माने जाने चाहिये जिनको उपभोक्ता इकाई (Consumption Units) कहा जा सकता है। इस सम्बन्ध में स्थिती वृद्धों और किशोरों द्वारा यदि कोई आय होती है तो उसे सम्मिलित करना चाहिए। (ii) न्यूनतम भोजन की आवश्यकताओं की गणना के लिए एक साधारण कार्य करने वाले औसत वयस्क भारतीय के लिए कैलोरी की मात्रा का आधार वही माना जाना चाहिये जिसका सुझाव डाक्टर एडोड ने दिया था (२६०० कैलोरी प्रतिदिन)। (iii) कपड़े की आवश्यकता की गणना इस आधार पर की जानी चाहिए कि प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति १८ गज कपड़ा चाहिये। इस आधार पर चार सदस्यों वाले औसत श्रमिक परिवार के लिए कुल ७२ गज कपड़े की प्रति वर्ष आवश्यकता मानी जानी चाहिए। (iv) मकानों के सम्बन्ध में यह कहा गया कि न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करते समय उस किराये को ध्यान में रखना चाहिये जो सरकार की औद्योगिक आवास योजना के अन्तर्गत न्यूनतम क्षेत्र के लिए निर्धारित किया जाना है। (v) ईंधन, रोशनी और अन्य विभिन्न वस्तुओं पर व्यय के लिए कुल न्यूनतम मजदूरी का २० प्रतिशत माना जाना चाहिए। प्रस्ताव में यह भी कहा गया था कि यदि नहीं भी न्यूनतम मजदूरी ऊपर लिखे आदर्श सिद्धान्तों के हिसाब से कम निश्चित की जाये तो मजदूरी निश्चय करने वाली व्यवस्था का यह कर्तव्य होगा कि वह उन अवस्थाओं को न्यायोचित सिद्ध करे जिनके कारण वह उपरोक्त आदर्श नियमों का पालन करते में असमर्थ हो। उचित मजदूरी के सम्बन्ध में यह सुझाव दिया गया कि उचित मजदूरी समिति की रिपोर्टों की सिफारिशों को आधार मानकर मजदूरी बोर्डों को प्रत्येक उद्योग की सभी बातों को विस्तृत रूप से देखना चाहिये।

इस प्रस्ताव को बहुत महत्वपूर्ण माना गया है क्योंकि इसने प्रथम बार न्यूनतम मजदूरी के समस्त विचार को एक ठोस आधार प्रदान किया है। मजदूरी बोर्ड अपनी सिफारिशें करते समय प्रस्ताव में दिये गये आदर्श नियमों को ध्यान में रखते हैं। १९६५ में, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम १९४८ के प्रशासन से सम्बन्धित विभिन्न मामलों का व्यापक सर्वेक्षण करने के लिये भारत सरकार ने एक व्यक्ति की समिति का निर्माण किया। समिति ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है जो कि सरकार के विचाराधीन है।

**कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी—इसकी बाधाएँ**

अधिनियम की अनुसूची भाग II सेतीहर श्रमिकों से सम्बन्धित है। किन्तु सेतीहर श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की समस्या फैंडरियों के

श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने से अधिक जटिल है। हमें देश के विभिन्न भागों में खेती-हर मजदूरी के बहुत कम आँकड़े उपलब्ध हैं। इसके प्रतिरिक्त कृषि-कार्यों में कार्य दिवस के कार्य घण्टों का निश्चित करना सरल कार्य नहीं है। खेती-हर श्रमिकों का कार्य ऐसा है कि वह नियमित रूप से नहीं किया जा सकता तथा साधारणतया एक ही श्रमिक खेती की विभिन्न क्रियाओं में भिन्न-भिन्न कार्य करता है। इसके प्रतिरिक्त ग्रामों में अधिकतर मजदूरी जिन्स में दी जाती है जिसका मूल्य नकदी में निर्धारित करना कठिन हो जाता है। फिर, छोटे-छोटे जमींदारों की बहुत अधिक संख्या है, जिन्हें इस अधिनियम को कार्यान्वित करना होगा। छोटे-छोटे जमींदारों की अत्यधिक संख्या ऐसे किसी अधिनियम को लागू करने में बहुत अधिक कठिनाई उत्पन्न करेगी। भारत में कृषकों को रजिस्टर तथा लेखा रखने का न तो कोई ज्ञान ही होता है न ही इस सम्बन्ध में कोई रुचि होती है, जबकि यह ज्ञान तथा रुचि अधिनियम को लागू करने के लिए अत्यन्त आवश्यक है। अतः यह उचित था कि न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने का प्रश्न उस समय तक स्थगित कर दिया जाता जब तक कि पूर्ण जांच न कर ली जाये तथा कृषि श्रमिकों में प्रचलित मजदूरी तथा उनकी बर्शाओं के विषय में आँकड़े एकत्रित न कर लिये जायें। अतः इस विषय में एक अखिल भारतीय कृषि श्रमिक जांच १९५०-५१ में की गई थी। इस जांच की रिपोर्ट भी प्रकाशित हो गई है तथा अगस्त १९५६ में एक दूसरी अखिल भारतीय कृषि श्रमिक जांच आरम्भ की गई जो अद्य पूर्ण हो चुकी है। (देखिये कृषि श्रमिक का अध्याय) इसका ऊपर उल्लेख हो चुका है कि न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की तिथि ३१ दिसम्बर १९५६ तक बढ़ा दी गई थी। अब इस विषय में राज्य सरकारों को सूट दे दी गई है कि वे आवश्यकता-नुसार न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कर सकती हैं।

लगभग सभ्य राज्यो में कृषि श्रमिकों के हेतु न्यूनतम मजदूरी की दरें निश्चित कर दी गई हैं। यद्यपि कुछ राज्यों में इसके कुछ विशेष क्षेत्र ही लिए गये हैं। केन्द्र सरकार के कृषि कामों, सैनिक कामों तथा समस्याओं से सम्बन्धित कामों में न्यूनतम मजदूरियाँ निश्चित कर दी गई हैं। उत्तर प्रदेश में १९५१ में एक समिति की सिफारिशों के अनुसार कृषक श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी १२ पूर्वी जिलों (जिन जिलों को कम मजदूरी वाले जिले कहा जाता है) के ५० एकड़ या उससे अधिक के खेतों में कार्य करने वाले श्रमिकों के लिये निर्धारित कर दी गई थी। तत्पश्चात् इन १२ जिलों में सभी खेतों के श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कर दी गई। उत्तर प्रदेश के अन्य जिलों में ५० एकड़ या उससे अधिक के खेतों में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कर दी गई परन्तु ४ पहाड़ी जिलों को छोड़ दिया गया। मजदूरी की दरें निम्नलिखित हैं—वयस्कों के लिये १ रुपया प्रतिदिन अथवा २५ रुपये प्रतिमाह तथा १८ वर्ष की आयु से कम के व्यक्तियों के लिए ६२ पैसे प्रतिदिन अथवा १६ रुपये प्रतिमाह। इसके पश्चात् सब जिलों और कामों में न्यूनतम दरों को लागू कर दिया गया है। बालकों के लिये दर ६२ पैसे

प्रतिदिन अथवा १६-२५ रुपये प्रति माह निश्चित की गई है। अगस्त १९५८ से नैनीताल जिले के तराई और भागलपुर क्षेत्र के ५० एकड़ या अधिक के सभी सगठित कृषि फार्मों पर भी न्यूनतम मजदूरी की उपरोक्त दर लागू कर दी गई है। दिसम्बर १९६० से अन्य गह्राडी जिलों में भी न्यूनतम मजदूरी इसी दर से निर्धारित कर दी गई है। न्यूनतम मजदूरी नकदी या जिन्स या दोनों में दी जा सकती है। उत्तर प्रदेश में अब दरें १ रुपये में १ ५० रुपये तक निश्चित की गई हैं। कुछ राज्यों में दरें १ रुपया प्रतिदिन से कम हैं।

कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरियों के प्रश्न पर अगस्त १९६५ में गोष्ठी में विचार किया गया था। गोष्ठी में सिफारिश की गई कि किसी भी कृषि-कार्य के लिए मजदूरी की न्यूनतम दरें १ रुपये प्रतिदिन से कम नहीं होनी चाहिये और सम्बन्धित सरकारों को ऐसी कमेटियाँ नियुक्त करनी चाहियें जो इन बात का निश्चय करें कि क्या मजदूरी की ऊँची न्यूनतर दरें निर्धारित की जा सकती है। गोष्ठी में लागू करने की यथेष्ट मशीनरी की व्यवस्था करने की भी सिफारिश की। राज्य सरकारों का ध्यान इन ओर दिलाया जा रहा है कि वे इन सिफारिशों पर आवश्यक कार्रवाई करें।

अतः इस प्रकार भारत में श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की विधा में कार्य प्रारम्भ हो गया है। यह पूर्णरूप से आशा की जाती है कि मजदूरी निश्चित करने की व्यवस्था ज्ञान और सुधरेगी तथा एक समान मूल मजदूरी दर का प्रादुर्भाव होगा और उसका कार्यान्वित होना भी सम्भव होगा।

न्यूनतम मजदूरी के प्रश्न से सम्बन्धित मजदूरी के समानिकरण की भी समस्या है तथा "उचित मजदूरी" की परिभाषा देने तथा उसे लागू करने की समस्या भी है। सबसे पहले हम "उचित मजदूरी" के प्रश्न पर विचार करेंगे।

**उचित मजदूरी की समस्या (The Problem of a Fair Wage)**

उचित मजदूरी की समस्या एक महत्वपूर्ण समस्या है। प्रत्येक देश में अर्थशास्त्रियों ने इस समस्या पर विचार किया है। युद्ध के पश्चात् उत्पादन में वृद्धि करने के लिये ऐसी सभी सम्भावनाओं पर विचार किया गया है जिनसे देश में श्रमिकों तथा प्रबन्धकों के सम्बन्धों में सुधार हो सके। यह सब ही मानते हैं कि श्रमिकों तथा प्रबन्धकों के व्यवहार तथा दृष्टिकोण में केवल मनोवैज्ञानिक परिवर्तन ही नहीं होना चाहिये बल्कि कुछ ऐसे स्पष्ट प्रमाण भी प्रस्तुत किये जाने चाहिये जिनसे ऐसा प्रतीत हो कि मालिक तथा उद्योगों के प्रबन्धक श्रमिकों के प्रति उचित व्यवहार रखते हैं। इस प्रकार ही सध्यों के मूल कारणों को दूर किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण समस्याएँ लाम सहभाजन तथा उचित मजदूरी की हैं। यह समस्याएँ १९४७ के उद्योग-सम्मेलन में उस समय प्रकाश में आयीं जिस समय औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव पारित हुआ था। इस सम्मेलन में यह प्रस्ताव पारित किया गया था कि पूँजी के प्रतिफल तथा श्रमिकों के पारिश्रमिक देने की प्रणाली की इस प्रकार व्यवस्था की जानी चाहिये कि पूँजीपति तथा

थमिक, दोनों को ही अपने संयुक्त प्रयत्न से किये गये उत्पादन में उचित भाग मिलता रहे। उपभोक्ताओं तथा मूल उत्पादकों के हित को ध्यान में रखते हुये, केर लगाकर एक अन्य तरीकों द्वारा अत्यधिक लाग पर रोकथाम लगाई जा सकती है। थमिक को उचित मजदूरी मिलने की व्यवस्था भी इसके साथ ही होनी चाहिये। उद्योग में सामू पूँजी पर उचित प्रतिफल मिलने तथा व्यवसाय को विस्तृत करने व उसे कायम रखने के लिए समुचित भारक्षित निधि (Reserve Fund) की भी व्यवस्था होनी चाहिये। ६ अप्रैल १९४८ को केन्द्रीय सरकार ने अपनी औद्योगिक नीति के वक्तव्य में इस प्रस्ताव को स्वीकार कर दिया था। लाभ राहभाजन की समस्या की जाँच करने के लिये एक समिति भी नियुक्त की गई थी। इस समिति ने १९४८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी थी। केन्द्रीय सलाहकार परिषद् ने एक 'उचित मजदूरी समिति' भी नियुक्त की जिसकी रिपोर्ट १९४९ में प्रकाशित हुई। जून १९५० में इसकी सिफारिशों के आधार पर एक विधेयक का मसौदा तैयार करके संसद् में प्रस्तुत किया गया। परन्तु यह विधेयक स्वीकृत न हो सका और 'व्यवसाय' (Lapse) हो गया। सविधान में इस बात का उल्लेख है कि राज्य को इस बात का प्रयास करना होगा कि समस्त श्रमिकों को पर्याप्त मजदूरी मिलती रहे। मजदूरी बोंडें और अधिकरण मजदूरी निर्धारित करते समय उचित मजदूरी समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखते हैं।'

उचित मजदूरी क्या है ? इसके बारे में विभिन्न विचार

उचित मजदूरी समिति की रिपोर्ट में उचित मजदूरी पर विभिन्न दृष्टिकोण से बड़ा रोचक अध्ययन किया गया है। समिति के शब्दों में "राष्ट्रीय आय की स्थिति को मजदूरी की समस्या से सबसे अधिक सम्बन्ध (Relevant) कहा जा सकता है क्योंकि किसी भी मजदूरी नीति को उस समय तक व्यापक और आर्थिक दृष्टि से ठीक नहीं कहा जा सकता जब तक उस नीति द्वारा राष्ट्रीय आय में वृद्धि नहीं होती और उस वृद्धि में से श्रमिकों को बंध अथवा उचित भाग नहीं मिलता।" प्रथम तो यही प्रश्न सामने आता है कि 'उचित मजदूरी क्या है ?' उचित मजदूरी की परिभाषा सीधी एवं सरल भाषा में देना बहुत कठिन है। उचित मजदूरी की निश्चित करने में देश की विभिन्न परिस्थितियों और देश के विभिन्न उद्योगों एवं क्षेत्रों की परिस्थितियों को दृष्टि में रखना आवश्यक है। "एन्साइक्लोपीडिया ऑफ सोशल साइन्सेज" नामक पुस्तक के अनुसार 'उचित मजदूरी श्रमिकों द्वारा प्राप्त उस मजदूरी को कहते हैं जो उनको एक समान (Equal) कुशल, कठिन और अत्यधिक कार्य करने के लिये मिलती है, किन्तु यह परिभाषा इस बात को मानकर चलती है कि देश की आर्थिक स्थिति की दृष्टि से किसी भी विशेष औद्योगिक संस्था में एक ऐसे आदर्श स्तर बनाने की आवश्यकता है जिस स्तर के अनुसार एक समान तथा एक ही स्थिति के उद्योगों में मजदूरी निर्दिष्ट की जा सके। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ ने "न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने



की व्यवस्था (Minimum Wage Fixing Machinery) के नाम से एक सिफारिश की थी। इसमें भी न्यूनतम मजदूरी को निश्चित करने के लिये लगभग इसी प्रकार की पद्धति का सुझाव है। परन्तु उसमें एक अन्य सुझाव यह भी है कि जो भी उद्योग इस हेतु छाँटा जाये कि उसके आधार पर न्यूनतम मजदूरी का स्तर दूसरे उद्योगों तथा व्यवसायों के लिये बनाया जा सके वह उद्योग ऐसा होना चाहिए जिसमें श्रमिक पर्याप्त रूप से संगठित हो और जिनमें सामूहिक समझौते प्रभावशाली हों। यदि ऐसा स्तर निर्धारित करने वाला उद्योग न मिल तो देश में प्रचलित साधारण मजदूरी अथवा किसी क्षेत्र विशेष की मजदूरी को न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने के लिए स्तर मान लेना चाहिए।

यदि हम इन विषय पर अर्थशास्त्र सम्बन्धी साहित्य पर दृष्टिपात करें तो ज्ञात होता है कि अर्थशास्त्रियों ने भी किसी विशेष उद्योग में ही एक आदर्श या स्तर को मानकर उचित मजदूरी की परिभाषा देना ठीक समझा है। 'मार्शल' के अनुसार किसी व्यवसाय में मजदूरी की प्रचलित दर का उस समय ही उचित मजदूरी कहा जा सकता है जब यह मजदूरी लगभग उस मजदूरी के स्तर पर हो जो अन्य व्यवसायों में उन कार्यों के करने के लिए आसत रूप से दी जाती है जो कार्य एक ही कठिनाई एवं एक ही श्रमिक के हैं तथा जो एक ही दुर्लभ प्राकृतिक योग्यता (Equally Rare Natural Abilities) वाले कार्य में अथवा जिनमें एक ही लागत वाले प्रशिक्षण की आवश्यकता है। प्रो० पीग ने भी उचित मजदूरी का विस्तृत एवं सजुबिन वाला दृष्टि से परिभाषा का है। सजुचित दृष्टि से मजदूरी दर को उस समय उचित कहा जाएगा जब मजदूरी उस चालू दर के बराबर हो जा एक ही प्रकार के श्रमिकों की बस ही व्यवसाय में तथा आस पास के क्षेत्रों में मिलता है। विस्तृत दृष्टिकोण के अनुसार मजदूरी उचित तभी होगी जब मजदूरी दर सम्पूर्ण देश में एवं अधिकतर व्यापारों में एक जैसे कार्य के लिये जो अधिकतर प्रचलित दर है उसके बराबर हो। कुछ स्थानों और राजगारों में मजदूरी अनुचित हो सकती है क्योंकि यदि वहाँ के उपस्थित श्रमिकों के सीमान्त निवल उत्पादन शून्य के बराबर न हो यदि मजदूरी हो फिर भी यह सम्भव है मजदूरी सीमान्त निवल उत्पादन शून्य के बराबर न हो और इस प्रकार मजदूरी अन्य स्थानों पर उपस्थित श्रमिकों की मजदूरी दर के बराबर न हो। मजदूरी इस कारण भी अनुचित हो सकती है कि श्रमिकों का उनकी अज्ञानता के कारण शोषण होता है और उन्हें सीमान्त निवल उत्पादन के अनुसार मजदूरी न मिलती हो।

पर्याप्त, न्यूनतम एवं उचित मजदूरी

(Living, Minimum and Fair Wages)

उचित मजदूरी पर प्रचलित विचारों को ठीक प्रकार से समझने के लिए पर्याप्त एवं न्यूनतम मजदूरी के बीच अन्तर करना आवश्यक है। न्यूनतम मजदूरी

की परिभाषा इस प्रकार दी जा सकती है—“न्यूनतम मजदूरी वह मजदूरी है जो न केवल निर्वाह के लिए ही पर्याप्त हो वरन् उससे कुछ अधिक भी हो।” समिति का कहना है कि “हमारे विचार से न्यूनतम मजदूरी न केवल निर्वाह के लिये पर्याप्त होनी चाहिये वरन् श्रमिक की कार्य-कुशलता को कायम रखने के लिये भी पर्याप्त होनी चाहिये। इस उद्देश्य से न्यूनतम मजदूरी इतनी अवश्य होनी चाहिये कि इससे शिक्षा, आवश्यक चिकित्सा एवं कुछ सुविधाओं की व्यवस्था भी की जा सके।” अब प्रश्न यह उठता है कि पर्याप्त मजदूरी क्या है ? इसका स्तर न्यूनतम मजदूरी के स्तर से ऊँचा होना चाहिये। समिति के शब्दों में : “इस बात से सब सहमत है कि न्यूनतम मजदूरी इतनी होनी चाहिये कि पुरुष श्रमिक को अपने व अपने परिवार के लिये न केवल आवश्यक भोजन, वस्त्र एवं आवास ही प्राप्त हो सके, बल्कि वह मजदूरी इतनी अवश्य हो कि श्रमिक पर्याप्त सुख में जीवन व्यतीत कर सके, अपने बच्चों को शिक्षा प्रदान कर सके, अस्वस्थता के समय उपचार कर सके, उसकी जल्दी सामाजिक आवश्यकताएँ भी पूरी हो सकें तथा बुराई एवं अन्य महत्वपूर्ण सड़कों के लिये धीमा आदि की व्यवस्था भी की जा सके।”

उपरोक्त विवेचन के आधार पर अब हम उचित मजदूरी के प्रश्न पर पुनः विचार कर सकते हैं। समिति के अधिकांश सदस्यों के मतानुसार उचित मजदूरी, पर्याप्त मजदूरी और न्यूनतम मजदूरी के मध्य, किसी बिन्दु पर निश्चित होनी चाहिये। फिर भी समिति के कुछ सदस्य न्यूनतम मजदूरी की सीमा से घाटे बढ़ने को तैयार नहीं हैं और कुछ सदस्य पर्याप्त मजदूरी से कम किसी भी मजदूरी को उचित मजदूरी मानने के लिये तैयार नहीं हैं। समिति के अधिकांश सदस्यों का यह विचार कि उचित मजदूरी न्यूनतम मजदूरी से तनिक अधिक और पर्याप्त मजदूरी से तनिक कम होनी चाहिए, ऐसे ही विचार का अनुमोदन है जो प्रायः अन्य क्षेत्रों में भी प्रचलित है। भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस का विचार है कि “उचित मजदूरी पर्याप्त मजदूरी को धीरे-धीरे प्राप्त करने की ओर सँघा हुआ एक कदम है।” उचित मजदूरी के प्रश्न पर बम्बई सरकार के विचार भी उल्लेखनीय हैं, “यदि प्रतिस्पर्धी (Competitive) परिस्थितियों में कोई भी उद्योग पर्याप्त मजदूरी दे सकने में समर्थ हो सकता है तो पर्याप्त मजदूरी से कम कोई भी मजदूरी उचित नहीं हो सकती। न्यूनतम मजदूरी तो ऐसा स्तर निर्धारित कर देती है जिससे कम हो मजदूरी हो ही नहीं सकती अर्थात् यह एक ऐसी न्यूनतम सीमा बना देती है जिससे कम मजदूरी किसी श्रमिक को नहीं दी जानी चाहिए।” उचित मजदूरी न्यूनतम से ऊपर निश्चित की जाती है और पर्याप्त मजदूरी को पाने के लिये क्रिया (Process) का होना आवश्यक है वह उचित मजदूरी द्वारा ही होती है।

उचित मजदूरी कैसे निश्चित की जाय ?

उचित मजदूरी का अर्थ समझ लेने के पश्चात् इस बात पर विचार कर आवश्यक हो जाता है कि उचित मजदूरी को वास्तविक करने के लिए कौन-

व्यावहारिक प्रणाली अपनाई जाय। समिति के विचारानुसार उचित मजदूरी की कम से कम सीमा तो न्यूनतम मजदूरी द्वारा निश्चित हो जाती है किन्तु उच्चतम सीमा उद्योग की भुगतान क्षमता द्वारा निर्धारित होती है। वह भुगतान क्षमता निम्नलिखित बातों पर निर्भर करती है—(i) श्रमिकों की उत्पादकता, (ii) मजदूरी की प्रचलित दर, (iii) राष्ट्रीय आय का स्तर तथा उसका वितरण, (iv) देश की वार्षिक व्यवस्था में उस उद्योग का स्थान। न्यूनतम मजदूरी का विस्तृत विवरण ऊपर दिया जा चुका है। अब हम उद्योग की भुगतान क्षमता की समस्या का विवेचन करेंगे क्योंकि इस महत्वपूर्ण समस्या पर भी सावधानीपूर्वक विचार करने की आवश्यकता है।

### उद्योग की भुगतान क्षमता (Capacity of Industry to Pay)

किसी उद्योग की उत्पादकता ही एक ऐसा स्रोत है जिससे मजदूरी दी जाती है। न तो शक्तिशाली श्रमिक संघों के दबाव से और न ही राज्य की किसी व्यवस्था द्वारा कुछ हरफेर करके असल मजदूरी को उद्योग की भुगतान क्षमता से अधिक बढ़ाया जा सकता है। यह केवल अस्थायी रूप से शायद हो सके बरना, यदि मजदूरी को उद्योग की भुगतान क्षमता से अधिक बढ़ाने का प्रयत्न किया जाय तो, बेरोजगारी, मुद्रास्फीति (Inflation) आदि जैसे कुछ दुःखदायी परिणाम प्रकट हो जायेंगे। यदि किसी समय एक उद्योग में मजदूरी इतनी अधिक बढ़ा भी दी जाय कि उस उद्योग में मजदूरी का घिस जान पर भी उसे पूर्णरूप से बदला न जा सके, तब इसका परिणाम यह होगा कि उत्पादन कम हो जायगा और इसके फलस्वरूप भविष्य में मजदूरी गिर जायगी। कोई भी उद्योग अपनी भुगतान क्षमता से अधिक मजदूरी नहीं दे सकता है जब उस उद्योग को सरकार द्वारा उपदान (Subsidy) दिया जाता हो। परन्तु इसका अर्थ यह होगा कि अन्य उद्योगों की भुगतान क्षमता को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कम कर दिया जाता है। यह भी सम्भव है कि यदि कोई उद्योग किसी ऐसी कठिनाई में ग्रस्त हो, जिससे उसे छुटकारा मिलान की शीघ्र ही सम्भावना हो तब अस्थायी काल के लिये वह अपनी भुगतान क्षमता से अधिक मजदूरी देने के लिये तैयार हो जाय।

श्रमिकों द्वारा जब भी ऊँचे दर पर मजदूरी की मांग की जाती है तभी मालिक यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि उद्योग ऊँची मजदूरी देने की परिस्थितियों में नहीं है। दूसरी ओर श्रमिक यह तर्क देते हैं कि ऊँची दर से मजदूरी देने में 'बचत' होती है। श्रमिक कहते हैं कि अधिक मजदूरी वास्तव में कम मजदूरी है। 'ऊँची दर से मजदूरी देने में बचत होती है' इस कथन का आधार यह है कि मजदूरी जितनी ऊँची होगी उद्योग की भुगतान क्षमता उतनी ही अधिक होगी क्योंकि ऊँची मजदूरी के साथ-साथ श्रमिकों का कार्य-कुशलता में भी वृद्धि होगी और इसलिये प्रति इकाई उत्पादन लागत भी घटती। अब इसके परिणामस्वरूप उत्पादन की उन्नत पद्धतियों को भी अपनाया जा सकेगा। साथ ही साथ मूल्यों में भी कमी होगी, वस्तुओं की

माँग बढ़ेगी, बाजार विस्तृत होगा और इससे उत्पादन में पुन. वृद्धि होगी। यह चक्र इस प्रकार ही चलता रहेगा और अन्त में इन सब बातों के फलस्वरूप मालिकों को अथाह लाभ होगा। इस प्रकार उद्योग की भुगतान क्षमता भी अधिक से अधिक होती जायेगी।

उद्योग की भुगतान क्षमता क्या है यह निश्चित करने में अन्य कुछ बातें भी ध्यान में रखनी चाहिएँ। कम आय वाले धर्मिकों की मजदूरी तब ही बढ़ायी जा सकती है जब सब धर्मिकों की मजदूरी का पुन. वितरण कर दिया जाय जिससे कि न्यूनतम आय वाले धर्मिकों को अधिक मजदूरी मिल सके तथा अधिकतम भाग वाले धर्मिकों की मजदूरी कम हो जाये। परन्तु ऐसा अभी सम्भव है जबकि कुशल धर्मिकों की मजदूरी बहुत अधिक हो और उसमें कुछ कमी करने की सम्भावना हो। इसके अतिरिक्त यह समस्या भी उठती है कि भुगतान-क्षमता का निर्णय उद्योग की किस प्रकार की फर्म के अनुसार किया जाना चाहिये। डा० मार्शल का "प्रतिनिधि फर्म" (Representative Firm) का विचार भी इस मामले में कुछ अधिक सहायक नहीं है। क्योंकि यह प्रश्न उठता है कि यह प्रतिनिधि फर्म किसी फर्म के आकार का प्रतिनिधित्व करती है या उसकी लागत का। जब लागत का प्रश्न उठता है तो लाभ की समस्या सामने आ जाती है, जिसका समाधान आवश्यक है। मालिक तो सदा सामान्य लाभ पर जोर देगे और धर्मिक उसका सदैव विरोध करेंगे। एक प्रश्न यह भी उठता है कि उद्योग की भुगतान-क्षमता का अर्थ किसी विशेष उद्योग इकाई की भुगतान क्षमता से है अथवा किसी विशेष सम्पूर्ण उद्योग की भुगतान क्षमता से है अथवा देश के समस्त उद्योगों की भुगतान क्षमता से है। उद्योग की भुगतान-क्षमता के प्रश्न को तय करने से पूर्व इन सब ही कठिनाइयों को ध्यान में रखना होगा।

इस समस्या पर उचित मजदूरी समिति ने अपने विचार स्पष्ट रूप से व्यक्त किये हैं। उनके शब्दों में - "हमारा विचार यह है कि उद्योग की भुगतान-क्षमता का निश्चय करते समय किसी विशेष उद्योग इकाई या देश के समस्त उद्योगों की भुगतान क्षमता को लेना यत्न होना। इसका उचित आधार तो किसी निर्धारित क्षेत्र के किसी विशेष उद्योग की भुगतान क्षमता होनी चाहिए। जहाँ तक सम्भव हो उस क्षेत्र के उस उद्योग की समस्त इकाइयों में एक समान मजदूरी निर्धारित होनी चाहिए। मजदूरी निश्चित करने वाले बोर्ड के लिये यह सम्भव नहीं है कि वह प्रत्येक क्षेत्र के किसी उद्योग की प्रत्येक इकाई की भुगतान क्षमता को नापे और व्यावहारिक रूप से यही उचित है कि उस उद्योग का एक उचित मिश्रित (Gross) भाग लेकर मजदूरी निर्धारित की जाये।" परन्तु फिर यह प्रश्न उठता है कि इस भुगतान-क्षमता को नापा कैसे जाए? इस सम्बन्ध में यह पुष्पाव दिसा गया है कि भुगतान-क्षमता के दो आधार हैं (क) पूँजी पर उचित प्रतिफल और प्रबन्धकर्त्ताओं को उचित पारिश्रमिक, (ख) उद्योग को स्वस्थ दशा में रखने के लिए प्रारक्षित निधि तथा मूल्य ह्रास (Depreciation) के लिए धन की उचित

व्यवस्था। समिति के विचार से एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त जिसका मजदूरी का स्तर निर्धारित करने में सम्बन्ध में पाठन किया जाना चाहिए, यह है कि मजदूरी स्तर ऐसा हो जिससे कि उद्योग अधिक रोजगार दे सके और दक्षता-पूर्वक उत्पादन को वायम रख सके। किसी विशेष उद्योग में मजदूरी निश्चित करने के लिए इस तथ्य का भी ध्यान रखना चाहिए कि ऐसा मजदूरी उस क्षेत्र के अन्य उद्योगों में प्रचलित मजदूरी से बहुत भिन्न न हो। मजदूरी की समस्या में अन्तिम निष्कर्ष यही निकलता है कि श्रमिका की मजदूरी राष्ट्रीय आय स्तर और इस आय के विभाजन पर निर्भर करती है। तथापि यह तो एक साधारण नियम है कि व्यवहार में श्रमिका की मजदूरी प्रत्येक उद्योग विभाग की परिस्थितियों के अनुसार तथा उस उद्योग का दक्ष की श्रम व्यवस्था में बना स्थान है, इस बात पर निर्भर होनी चाहिए।

### उत्पादकता तथा लागत से सम्बन्धित मजदूरी की समस्या

यदि हमारा सम्मुख यह समस्या आती है कि मजदूरी का उत्पादन-लागत से क्या सम्बन्ध है। मजदूरी एवं लागत का सम्बन्ध व्यावहारिक रूप से अत्यन्त महत्वपूर्ण है। श्रमिकों के पक्षपाती यह तक दते हैं कि ऊँची मजदूरी से उत्पादकता बढ़ती है और परिणामस्वरूप लागत घट जाती है। दूसरी ओर मालिक यह कहते हैं कि मजदूरी में बढ़ोतरी से उत्पादन की लागत बढ़ती है। समस्या यह है कि ऊँची मजदूरी से काम कुशलता बढ़ती है या नहीं तथा ऊँची मजदूरी के साथ साथ उत्पादकता किस सीमा तक एवं किस गति से बढ़ती है?

यह इस बात पर निर्भर करेगी कि जिस देश में श्रमिक सम्बन्धित है उस देश में व्यक्तित्व का आदर्श जीवन स्तर कैसा है। आदर्श जीवन स्तर की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि यह वह स्तर है जिसके फलस्वरूप अधिकतम कार्य कुशलता एवं न्यूनतम लागत प्राप्त होती है। परन्तु यह कहना कठिन है कि ऐसा स्तर क्या होगा? यह स्तर जलवायु, जीवन के संस्कारों, रिवाजों, सामाजिक परम्पराओं, धार्मिक एवं नैतिक विचारों द्वारा निर्धारित होता है। इन आदर्श जीवन-स्तरों का अन्तर ही विभिन्न देशों में समान कार्य कुशलता के होते हुये भी विभिन्न मजदूरी दरों के प्रचलित होने का एक कारण है। किसी भी देश में ऊँची मजदूरी अधिक कार्य कुशलता ला सकती है परन्तु एक ही कार्य कुशलता होने पर या एक ही लागत आने पर भी यह आवश्यक नहीं है कि विभिन्न देशों में या विभिन्न वर्गों का एक ही ऊँची मजदूरी दी जाय। इसके अतिरिक्त उस कार्य कुशलता की भी एक सीमा है जो मजदूरी में वृद्धि करने से प्राप्त की जा सकती है। मजदूरी का असौमित्र प्रकार से बढ़ाने से लागत असौमित्र रूप से नहीं घटाई जा सकती। इस सम्बन्ध में भी एक इष्टतम बिन्दु (Optimum point) होता है जो कुछ विषय परिस्थितियों के अन्तर्गत उच्चतम जीवन स्तर को इंगित करता है। परन्तु यह बिन्दु भी जीवन को सुखमय बनाने के हेतु किये गये नये नये

प्राविष्कारों के साथ-साथ आगे बढ़ सकता है। इसके अतिरिक्त यदि धर्मिक इतनी कम मजदूरी अर्जित कर रहे हों कि उनके जीवन की महत्वपूर्ण आवश्यकताएँ भी पूर्ण नहीं होती तो मजदूरी में तनिक सी वृद्धि भी उनकी कार्य-कुशलता को काफी बढ़ा देगी। परन्तु यदि मजदूरी पहिले से ही इतनी है कि धर्मिकों को न केवल आवश्यकताएँ बरख़ सुसमय जीवन भी उपलब्ध है तो मजदूरी में वृद्धि होने से कार्य-कुशलता में पहले जैसी बढ़ोतरी नहीं होगी। अतः आरम्भ में तो अधिक मजदूरी से लागत अधिक घट सकती है परन्तु कुछ समय पश्चात् लागत धीमी गति से घट सकेगी।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि मजदूरी बढ़ने पर तुरन्त लागत का घटना आवश्यक नहीं है। मजदूरी को धर्मिकों के उस जीवन-स्तर से ऊँचा उठाने में, जिसका उनको अभ्यास पड़ गया है, कुछ समय लगता है। यदि जीवन-स्तर को ऊँचा कर भी दिया जाये तो भी धर्मिक के स्वास्थ्य एवं साधारण बुद्धिमत्ता के सुधारने में कुछ समय लगेगा। यदाकदा ऊँची मजदूरी के फलस्वरूप बचत भी हो सकती है। इस बात पर भी विचार किया जाना चाहिए कि एक धर्मिक को अपनी आय से कितने व्यक्तियों का पालन करना पड़ता है। मजदूरी में बढ़ोतरी जीवन-स्तर पर, परिवार के आकार और सदस्यों की संख्या के अनुसार, पृथक्-पृथक् प्रभाव डालेगी। इसके अतिरिक्त मानसिक शक्ति, बुद्धिमत्ता का स्तर एवं शिक्षा इत्यादि भी विभिन्न जातियों में भिन्न-भिन्न है और यह आवश्यक नहीं है कि मजदूरी वृद्धि से सब पर एक-ता ही प्रभाव पड़े। फिर अधिकतर उद्योगों में मजदूरी तो बुद्धि लागत का छोटा-या भाग होती है। किन्तु यह भी उद्योग की प्रकृति पर निर्भर करता है, अर्थात् कोई उद्योग छोटा है या विशाल, उस उद्योग को अधिक कुशल धर्मिक की आवश्यकता है या नहीं, आदि। उत्पादन की क्षमता न केवल व्यक्तिगत उपादानों (Factors) की कार्यकुशलता पर बरख़ कुशल सम्मिश्रण (Combination) और समन्वय (Co-ordination) पर भी निर्भर है। इन बातों के कारण यह कहना अत्यन्त कठिन है कि मजदूरी और लागत में क्या सम्बन्ध है। फिर भी चाहे मजदूरी का लागत पर प्रत्यक्ष प्रभाव कम हो परन्तु अप्रत्यक्ष प्रभाव बहुत अधिक होता है। पूँजी की वृद्धि देश में मजदूरी के सामान्य स्तर से प्रभावित होती है। इन समस्त बातों को दृष्टि में रखते हुए यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि ऊँची मजदूरी से लागत कम हो जाती है किन्तु यह तभी होता है जब इससे धर्मिक की कार्यकुशलता बढ़े। परन्तु इस प्रणाली से अधिकतम बचत सीमित मात्रा में ही हो सकती है।

उचित मजदूरी और आधार वर्ष (Base Year) की समस्या

उचित मजदूरी को निर्दिष्ट करने में आधार वर्ष की समस्या का भी समाधान करना पड़ेगा। अनेक व्यक्तियों का सुझाव है कि १९३९ से १९४८ तक के समय के बीच कोई वर्ष आधार वर्ष नहीं माना जाना चाहिये क्योंकि उस समय

असाधारण आर्थिक परिस्थितियाँ थीं। उचित मजदूरी समिति ने विचारा के अनुसार वन्द्रीय वेतन आयोग द्वारा लिय गये आधार को स्वीकार कर लिया जाना चाहिये। इसका अर्थ यह हुआ कि १९३६ के निर्वाह लागत सूचकांक का १०० मानकर १६० से १७५ तक निर्वाह लागत सूचकांक के आधार पर मूल मजदूरी निश्चित की जानी चाहिए। किन्तु अब प्रश्न उठता है कि क्या महंगाई भत्ता प्रदान करना बालू रखा जाय? जब तक कि निर्वाह लागत १६० से १७५ के स्तर तक न गिर जाय तब तक तो निर्वाह लागत में वृद्धि को आंशिक या पूरे तौर पर पूरा करने के लिये महंगाई भत्ता दिया ही जाना चाहिए। यह भी प्रश्न उठता है कि विभिन्न वर्गों के श्रमिकों के लिये १००% क्षतिपूर्ति होनी चाहिए। परन्तु ऊँची मजदूरी पाने वाले श्रमिक वर्गों के लिये क्षतिपूर्ति की दर कम होनी चाहिए। इन क्षतिपूर्ति की सीमा भी वेतन दर आदि पर आधारित होनी चाहिए।

**उचित मजदूरी निश्चित करने की व्यवस्था**

जहाँ तक उचित मजदूरी निश्चित करने की व्यवस्था स्थापित करने का सम्बन्ध है समिति इसके लिये मजदूरी बोर्डों (Wage Boards) को स्थापित करने के पक्ष में है। प्रत्येक राज्य के लिये एक प्रदेशीय बोर्ड होना चाहिए जिसमें स्वतन्त्र सदस्य एवं वरानर सरपंच में भागिका व श्रमिकों के प्रतिनिधि हों। प्रदेशीय बोर्ड के अतिरिक्त प्रत्येक ऐसे उद्योग में जो कि मजदूरी नियन्त्रित करने के लिये बना गया हो क्षेत्रीय बोर्ड होना चाहिये। क्षेत्रीय बोर्ड के कार्य का भी प्रदेशीय बोर्ड द्वारा समन्वय दिया जाना चाहिये। अन्त में एक केन्द्रीय अपीलीय बोर्ड होना चाहिए जिसके सम्मुख मजदूरी बोर्ड द्वारा दिये गये निर्णयों का अपील की जा सके।

**सन् १९५० का उचित मजदूरी विधेयक  
(Fair Wages Bill of 1950)**

यहाँ उल्लेख किया जा सकता है कि उचित मजदूरी समिति की सिफारिशों के आधार पर एक विधेयक तैयार करके अगस्त, १९५० में विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। किन्तु अब वह व्यपगत (Lapse) हो गया है। संभव प्रथम तो इस विधेयक में फँदरी एवं खानों में लग श्रमिकों के उचित मजदूरी निर्धारित करने की व्यवस्था थी। इस विधेयक में दी गई उचित मजदूरी में एक मूल दर तथा निर्वाह लागत भत्ता का समायोजन था किन्तु यह समायोजन अभी तक था जब तक निर्वाह लागत सूचकांक १८५ से २०० तक की स्थिर सीमा से अधिक रहे (१९.६ के निर्वाह लागत सूचकांक को १०० मानकर)। निर्वाह भत्ता समय-समय पर विशिष्ट राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित ग्रादुएटी स्केल (Graduated Scale) के अनुसार निश्चित होना था। विधेयक में मजदूरी अन्तरी का निश्चित करने के लिये, समयोपरि की गणना के लिये पुरुष एवं स्त्रियों का समान मजदूरी दर के सिद्धान्त को निश्चित करने के लिये और समय-समय पर उचित मजदूरी को शोहरान के

लिये व्यवस्था थी। उचित मजदूरी का निर्धारण करने की व्यवस्था उचित मजदूरी समिति की सिफारिशों के अनुसार ही निश्चित की गई थी। कर्मचारियों के लिये मजदूरी की उचित दर किसी भी स्थिति में १९४८ के न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत दी गई मजदूरी की न्यूनतम दरों से कम नहीं हो सकती थी। न्यूनतम मजदूरी की परिभाषा उसी प्रकार दी गई थी जिस प्रकार कि उचित मजदूरी समिति ने दी थी। उचित मजदूरी की परिभाषा एवं उद्योग की भुगतान क्षमता के प्रश्न भी उसी प्रकार लिये गये थे जिस प्रकार की समिति ने सिफारिश की थी। मजदूरी की उचित दर भी उस उचित कार्य की मात्रा से सम्बन्धित की गई थी, जिसको करने की श्रमिकों से आशा की जाती थी। मजदूरी कार्य की मात्रा के अनुसार निश्चित की जाने की व्यवस्था थी और अगर श्रमिक निर्धारित समुचित कार्यभार सभालने में असफल रहे, तो उसके आधार पर वह बरखास्त किया जा सकता था। जब उचित मजदूरी देने का विषय बोर्ड के विचारधीन हो उस समय हड़ताल करने तथा तालाबन्दी घोषित करने पर रोक लगायी गई थी।

अब सरकार पुनः उचित मजदूरी विधेयक को सशोभित करने तथा उसे प्रस्तुत करने के विषय पर विचार कर रही है। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम को पर्याप्त नहीं समझा जाता क्योंकि वह उन बड़े उद्योगों को अपने क्षेत्र में सम्मिलित नहीं करता जिनमें मजदूरी सम्बन्धी विवाद भी अन्य साधारण औद्योगिक विवादों के समान समझ लिये जाते हैं। फिर भी उद्योगपतियों ने इसका विरोध किया है और बढ़ती हुई लागत की आवाज उठाई है। यह कहा जाता है कि न्यूनतम मजदूरी को लागू करने में भी कठिनाई हुई है और अब उचित मजदूरी निश्चित करना तो एक हास्यास्पद सा पग होगा। परन्तु उचित मजदूरी निश्चित करने की वास्तविकता इतनी अधिक है कि इस कार्य को अब अधिक समय के लिये स्थगित नहीं करना चाहिये। मजदूरी बोर्डों की नियुक्ति करते समय सरकार ने उचित मजदूरी समिति की रिपोर्ट की ओर विशेष रूप से ध्यान दिलाया है, ताकि मजदूरी निर्धारण करते समय इस रिपोर्ट में दिये गये सिद्धान्तों का ध्यान रखा जाए। इसके अतिरिक्त सरकार ने मजदूरी निर्धारण में निम्नलिखित बातों पर विचार करने के लिये कहा है—(क) विकासोन्मुख आर्थिक व्यवस्था (Developing Economy) में उद्योग की आवश्यकताएँ। (ख) सामाजिक न्याय की नीति। (ग) मजदूरी अन्तरो का समझन इस प्रकार से हो कि श्रमिकों को अपनी कुशलता बढ़ाने में प्रोत्साहन मिले।

### पञ्चवर्षीय आयोजनायें तथा मजदूरी

प्रथम पञ्चवर्षीय आयोजना में मजदूरी नीति की महत्ता पर समुचित रूप से बल दिया गया था। परन्तु आयोजना मुद्रा-स्फीति वातावरण में बनी थी। इस कारण आयोजना आयोग के विचारानुसार मजदूरी में वृद्धि केवल असाधारण रूप से कम आय वाले उद्योगों के अतिरिक्त अधिक सहायक न थी क्योंकि उसका प्रभाव



उत्पादन मूल्य और साधारण मूल स्तर पर पड़ता। मत लाभ के वितरण पर रोक लगाने के साथ-साथ मजदूरी पर रोक लगाने का भी पक्ष लिया गया। आयोजना में यह भी सिफारिश थी कि सरकारी एवं निजी उद्योगों में मजदूरी समान रहनी चाहिये, त्रिदलीय आधार पर बने स्थायी मजदूरी बोर्ड होने चाहिये। मजदूरी की असमानताएँ दूर की जानी चाहिय और मजदूरी का समानीकरण होना चाहिये तथा न्यूनतम मजदूरी विधान को प्रभावात्मक रूप से कार्यान्वित किया जाना चाहिये।

तथापि वास्तव में न तो मजदूरी पर और न ही लाभ पर रोक लगानी गयी और अधिकतर सिफारिशों को केवल कागज पर ही लिखी रह गयी। मत द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में इस बात पर बल दिया गया कि मजदूरी सम्बन्धी ऐसी नीति बनाई जानी चाहिये जो ऐसे स्तर की स्थापना करे जिसका उद्देश्य वास्तविक मजदूरी में वृद्धि करना हो। श्रमिकों के उचित मजदूरी पाने के अधिकार को मान्यता दी गई थी। किन्तु उसको व्यावहारिक रूप में लाने के किसी स्थायी नियम को नहीं बनाया जा सका था। मजदूरी स्तर निर्धारित करने में एक बड़ी कठिनाई यह मानी है कि मजदूरी वृद्धि में सीमान्त इकाइयाँ रखावट उत्पन्न कर देती हैं। यदि मजदूरी निश्चित करने का आधार प्रत्यक्ष केन्द्र की औसत इकाई की आर्थिक स्थिति को लिया जाये तो उचित मजदूरी को प्राप्त करने की और अधिक सीधता से उन्नति हो सकती है। किन्तु सीमान्त इकाइयों को उद्योग में बनाये रखने के लिये कुछ पग उठाये जाने आवश्यक हैं। इस कार्य को करने की एक पद्धति यह है कि इन सीमान्त इकाइयों को मिलाकर एक बड़ी इकाई में परिवर्तित कर दिया जाय। इस बात पर भी बल दिया गया था कि मजदूरी में सुधार मुख्यतः उत्पादकता में वृद्धि द्वारा ही हो सकता था और इसके लिये विभिन्न पग उठाये जाने चाहियें। जो भी लाभ हो उसमें श्रमिकों को वग़र के भाग का आश्वासन दिया जाना चाहिय। समाज की समाजवादी व्यवस्था के ध्येय की पूर्ति के लिये एक सम्पूर्ण मजदूरी नीति का निर्माण करने के हेतु एक मजदूरी आयोग की नियुक्ति करने की भी सिफारिश की गई थी परन्तु इसके पूर्व मजदूरी के झगड़ों की गणना करने का सुझाव था। इस बीच मजदूरी सम्बन्धी विवादों को निवटाने के लिये त्रिदलीय मजदूरी बोर्ड स्थापित किये जाने चाहियें।

तृतीय पंचवर्षीय योजना में, जहाँ तक मजदूरियाँ का सम्बन्ध है, यह कहा गया था कि सरकार ने इस बात की जिम्मेवारी ली है कि वह उद्योग तथा कृषि में मजदूरों के कुछ ऐसे वर्गों को न्यूनतम मजदूरी विधान की व्यवस्था करेगी जो कि आर्थिक दृष्टि से कमजोर हैं तथा जिन्हें सरक्षण की आवश्यकता है। परन्तु न्यूनतम मजदूरी अभिनियम अनेक मामलों में प्रभावशाली सिद्ध नहीं हुआ। यदि इसको अच्छी प्रकार से लागू किया जाना है तो यह जरूरी है कि निरीक्षण व्यवस्था मजबूत बनाई जाये। योजना में कहा गया था कि प्रमुख उद्योगों में मजदूरी निर्धारण का कार्य सामूहिक सौदे की प्रक्रिया, सुलह, पंच निर्णय तथा न्याय-निर्णय पर छोड़

दिया जाता है। परिस्थितियों के अनुसार मजदूरी बोर्डों का विस्तार अन्य उद्योगों में भी किया जाना चाहिये। योजना में मजदूरी-निर्धारण के उन सिद्धान्तों का भी उल्लेख किया गया जो कि उचित मजदूरी समिति द्वारा निर्धारित किये गए थे। और उन आदर्श सिद्धान्तों का भी हवाला दिया गया जो भारतीय श्रम सम्मेलन द्वारा प्रस्तावित किये गये थे और जिनमें संशोधन किया गया था और यह स्वीकार किया गया था कि न्यूनतम मजदूरियाँ निश्चित करके के अलावा इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि उचित मजदूरियाँ निर्धारित की जायें जिससे कुशलता की वृद्धि को प्रोत्साहन मिले तथा माल की उपज व किस्म में सुधार हो। यह भी कहा गया कि एक ओर तो श्रमिक-वर्ग की मजदूरियों और दूसरी ओर प्रबन्ध के उच्च स्तरों के बेतनो के बीच भारी असमताएँ विद्यमान हैं। योजना में इस बात का भी उल्लेख किया गया कि एक ऐसे बोर्डस आयोग की नियुक्ति की जाए जो बोर्डस के दावों से सम्बन्धित समस्याओं का अध्ययन करे और बोर्डस की अदायगी के लिए निर्देशक सिद्धान्तों एवं नियमों का प्रतिपादन करे।

चीनी पंचवर्षीय योजना के मसौदे में कहा गया है कि योजनाबद्ध विकास की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि एक एकीकृत आर्थ-नीति अपनाई जाए। मूल्य-स्थिरता का प्रश्न मजदूरी नीति का आधार है क्योंकि वर्तमान समय में मजदूरियाँ बढ़ाने का दबाव प्रत्यक्षतः तभी डाला जाता है जबकि निर्वाह-व्यय की कीमतें बढ़ती हैं। सिद्धान्त रूप में, यह ठीक है कि मंहवाई भत्ते को निर्वाह-व्यय के साथ सम्बन्धित कर दिया जाता है, यद्यपि निर्वाह-व्यय की वृद्धियों का सभी स्तरों पर पूर्ण निराकरण करना सम्भव नहीं होता। कुल मजदूरी के तीन अंग होते हैं, अर्थात् भूल प्रथवा न्यूनतम मजदूरी, निर्वाह-व्यय से सम्बन्धित तत्त्व और उत्पादकता में वृद्धि से सम्बन्धित तत्त्व। इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिये कि मजदूरियों का मानकीकरण हो जाये और मजदूरियों के अन्तर कम हो जाये, विशेष रूप से उन वर्गों के श्रमिकों के सम्बन्ध में जिनकी मजदूरियाँ वर्तमान में अत्यधिक कम हैं। प्रत्यक्ष इस बात के लिये आने चाहिये कि ऐसी मजदूरी प्रणालियों के क्षेत्र का विस्तार किया जाये जो परिणामों द्वारा अदायगी पर आधारित हो। मजदूरी-बोर्डों के कार्यों की तथा उनके द्वारा अपनाये जाने वाले सिद्धान्तों की भी सामधानी के साथ समीक्षा की जानी चाहिये। उत्पादन के उच्च स्तरों पर पहुँचने के लिये सतत् प्रयास किया जाना चाहिये और मालिकों एवं श्रमिकों द्वारा एकजुट रूप से सामान्य प्रेरणादायक कार्यक्रम अपनाए जाने चाहिये।

द्वितीय आयोजना की शिफारिशों के सद्वर्ग में अनेक उद्योगों के लिये त्रिदलीय मजदूरी बोर्डें स्थापित किये गये हैं, उदाहरणतः—(१) श्रमजीवी पत्रकारों के लिए (मई १९५६ में), (२) सूती मिलों के लिये (मार्च १९५७ में), (३) चीनी उद्योग के लिये (दिसम्बर १९५७ में), (४) सीमेन्ट उद्योग के लिये (अप्रैल १९५६ में), (५) जूट उद्योग के लिये (अगस्त १९६० में), (६) चाय वायन के लिये

(दिसम्बर १९८० में) (७) बापी और (८) खबर बागान के लिये (जुलाई १९६१ म) (९) सोहा व व्हाट उद्योग के लिय (जनवरी १९६२ म) (१०) कोयला उद्योग के लिए (जनवरी १९६२ म) (११) कच्चा रोह का खाना के लिये (१९६३ म) (१२) चूना पत्थर व डोनामाइट की खाना के लिए (१९६३ म) (१३) गैर पत्रकार कमचारियों के लिए (१९६४ म) (१४) मुख्य बन्दरगाहों के श्रमिका तथा गान्धी श्रमिका के लिए (१९८५ म) (१५) इजीनियरिंग उद्योग के लिए (१९६५ म) (१६) भारी रसायन तथा कृत्रिम खाद उद्योग के लिए (१९६५ म) (१७) चमड़ा तथा चमड़े की वस्तुओं के उद्योग के लिए (१९६६ म) (१८) विद्युत सस्यानों के लिए (१९८६) म और (१९) सड़क परिवहन उद्योग के लिए (१९६६ म)। बोर्ड ने कहा गया है कि वे उचित मजदूरी दे उठा मिट्टाना के अनुसार एक मजदूर का ढाँचा तय कर जिसका उल्लंघन उचित मजदूरों समिति की रिपोर्ट में किया गया है और साथ ही एक ऐसी मजदूरी नीति का निर्धारण कर जो आर्थिक प्रगति एवं माचना के अनुकूलतम बटवार में सहायक हो तथा मजदूरों के अधिकारों की सुरक्षा के अन्तर्गत हो। य विदलीय मजदूरों के उद्योगानुसार मजदूरी निर्धारित करने के लिए काफी लाक्षप्रिय हो गए हैं। अन्य उद्योगों के लिए भी एस बोर्डों का माग का जा रही है। एस मजदूरी बोर्डों के लिए वास्तुन प्रदान का विचार ना किया जा रहा था जिससे इनका विकास को वधानिक समर्थन प्राप्त हो सके। परन्तु स्थानीय श्रम समिति इसके पक्ष में नहीं है और उसके अनुसार विभिन्न दलों को स्वयं ही मजदूरी बोर्डों के निष्पत्ती का जागू करना चाहिए। परन्तु मजदूरों बाडों की सिफारिशों का उद्योग का कुछ स्वास्ते में जागू नहीं किया है। इस कारण सरकार मजदूरों बाडों की सिफारिशों को वधानिक मायता देने के लिय वास्तुन बनाने के लिय गग उठा रही है और इसके लिये एक विधेयक प्रस्तुत करने की वापस माच १९८१ म की भी गई था परन्तु यह मामला स्वयं निर निर्या गया यद्यपि सम्मेलन में इस पर अनेक बार विचार विमर्श किया गया था। ३० सितम्बर १९६७ को स्थायी श्रम समिति ने फिर इस मामले पर विचार किया और एक समिति नियुक्त की। समिति ने कहा गया कि वह मजदूरी बाडों की सम्पूर्ण व्यवस्था की जाच करे और ६ माह में अपना रिपोर्ट दे।

सन १९५७ से माच १९६७ तक स्थापित किय गये मजदूरों बाडों के सम्म २५ में स्थिति इस प्रकार है—

(१) व मजदूरों बाड जिन्होंने अपनी अनिम सिफारिश प्रस्तुत कर दी और जा यूनायिक् स्प से पूरातया लागू भी कर दी गया। मूनी वस्त्र सीमट और चीनी उद्योग (प्रथम मजदूरी बाड) जूट रोह व इस्पात तथा चाय बागान।

(२) व मजदूरी बाड जिन्होंने अपनी अनिम सिफारिश प्रस्तुत कर दा और जो लागू का जा रहा है—चाय तथा खड बागान।

(३) वे मजदूरी बोर्ड, जिन्होंने अपनी अन्तरिम सिफारिशें प्रस्तुत कीं और जो न्यूनधिक रूप से लागू कर दी गयीं—मैर-पत्रकार कर्मचारी, श्रमजीवी पत्रकार, सीमेन्ट (द्वितीय मजदूरी बोर्ड), बन्दरगाह तथा गोदी श्रमिक (प्रथम अन्तरिम वृद्धि) ।

(४) वे मजदूरी बोर्ड, जिन्होंने अपनी अन्तरिम सिफारिशें प्रस्तुत की हैं और जो लागू की जा रही है—बन्दरगाह तथा गोदी श्रमिक (द्वितीय अन्तरिम वृद्धि), इन्जीनियरिंग उद्योग, चमड़ा उद्योग, भारी रसायन तथा कृत्रिम खाद और चीनी उद्योग (द्वितीय मजदूरी बोर्ड) ।

(५) वे मजदूरी बोर्ड, जिन्होंने अभी तक कोई सिफारिशें प्रस्तुत नहीं की हैं—सूती वस्त्र (द्वितीय मजदूरी बोर्ड), लकड़ परिवहन तथा विद्युत् सस्यन ।

(६) वे मजदूरी बोर्ड, जिन्होंने अपनी अन्तिम सिफारिशें दे दी हैं और जो सरकार के विचाराधीन हैं—कच्चे लोहे की खाने, चूना-परथर तथा डोलोमाइट खानें व कोयला खाने ।

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है ४४ मुख्य उद्योगों में जो कारखाना, बागान और खानों से सम्बन्धित हैं, एक मजदूरी गणना (Wage Census) की गई है । इसका उद्देश्य व्यावसायिक मजदूरी के विश्वसनीय आंकड़े एकत्रित करना है । सर्वेक्षण १९५६ में किया गया था । इसके अन्तर्गत ३७ कारखानों, चार खानों और तीन बागान में २,६४८ सस्यानों में जाच की गई । श्रम ब्यूरो ने जून १९६३ में सामान्य रिपोर्ट प्रकाशित की और उद्योगानुसार रिपोर्टें तैयार की जा रही हैं । यह भारत में अपनी प्रकार का प्रथम सर्वेक्षण है । इसके अन्तर्गत कारखानों के ७६ प्रतिशत श्रमिक, खानों के ८५ प्रतिशत श्रमिक और बागान के लगभग १०० प्रतिशत श्रमिक ले लिये गये थे । इसके अन्तर्गत आने वाले मुख्य उद्योग सूती वस्त्र, लूट, लोहा और इस्पात, कोयला और कच्चे लोहे की खाने तथा चाय, काफी और रबर के बागान हैं । श्रम ब्यूरो द्वारा सितम्बर १९६३ से फरवरी १९६५ तक द्वितीय व्यावसायिक मजदूरी सर्वेक्षण किया गया जिसके द्वारा ४५ विनिर्माण, खान एवं बागान उद्योगों में काम करने वाले औद्योगिक श्रमिकों की वेतन-बिद्धांश तथा मजदूरी की दरों के सम्बन्ध में आंकड़े एकत्र किये गये हैं । इसके अतिरिक्त, समयोपरि काम तथा प्रोत्साहन बोनस योजना की भी जानकारी प्राप्त की गई है । आंकड़ों को क्रमबद्ध किया जा रहा है ।

इसके अतिरिक्त मजदूरी से सम्बन्धित एक 'स्टीयरिंग दल' की भी स्थापना की गई है जिसमें केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों द्वारा नियुक्त व्यक्ति तथा श्रमिक एवं मालिकों के प्रतिनिधि हैं । यह दल मजदूरी उत्पादन एवं मूल्य सम्बन्धी प्रवृत्तियों का अध्ययन करेगा तथा यह दल भारत में उद्योग और क्षेत्र के अनुसार एक मजदूरी का त्वशा बनाने के लिये ऐसे आंकड़े एकत्रित करेगा जिससे मजदूरी निश्चित करने के लिये मुख्य सिद्धान्त बनाये जा सकें और प्राधिकारियों को मजदूरी निर्धारित करने में सहायता मिल सके । इस स्टीयरिंग दल की बहुत-सी सभाये हो

चुकी है। दिसम्बर १९६१ में एक बोस आयोग की स्थापना की गई थी और इसकी सिफारिशों को कार्यरूप देने के लिये सन् १९६५ में बोस अदायगी अधिनियम पास किया गया, जिस पर आगे विचार किया गया है।

एक और उल्लेखनीय कार्य यह है कि भारत सरकार द्वारा वेतन आयोगों की नियुक्ति की गई जो कि केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के वेतन-झाँचों, महगाई, भत्तों एवं नौकरी की दशाओं और अन्य इसी प्रकार के विषयों से सम्बन्धित है। एक और महत्वपूर्ण घटना मार्च १९५८ में यह हुई कि उच्चतम न्यायालय ने श्रम-जीवी पत्रकारों के लिए वेतन बोर्डों के निर्णयों को इस आधार पर अस्वीकार कर दिया कि वे गैरकानूनी थे। अन्त में जून १९५८ में एक अध्यादेश निभाया गया। इस अध्यादेश में एक समिति के निर्माण की व्यवस्था थी जिसकी सहायता से केन्द्रीय सरकार श्रमजीवी पत्रकारों के लिये वेतन की दरों को निश्चित कर सके। यह अध्यादेश सितम्बर १९५८ के एक अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। एक समिति भी स्थापित कर दी गई। इसने अपनी सिफारिशें भी प्रस्तुत कर दी हैं जिनको सरकार ने कुछ संशोधनों के बाद स्वीकार कर लिया है। श्रमजीवी पत्रकारों के लिए द्वितीय मजदूरी बोर्ड भी स्थापित किया जा रहा है।

यह भी उल्लेखनीय है कि श्रमिक संघों ने सब श्रमिकों की मजदूरी में २५ प्रतिशत वृद्धि की माँग की है जबकि भाषिकों के संघों ने मजदूरी कम करने की तथा मजदूरी को उत्पादकता से सम्बन्धित करने की माँग की है। 'मजदूरी दरों को जड करने' (Wage Freeze) के विषय में भी कुछ आवाज उठाई गई है परन्तु ऐसी जडता को व्यावहारिक रूप नहीं दिया जा सकता। विभिन्न प्रकार के नियन्त्रणों को अपनाये बिना, विशेषकर आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों पर नियन्त्रण किये बिना मजदूरी जड नहीं की जा सकती। जनवरी १९६० में त्रिदलीय श्रम सम्मेलन ने इस बात का सुझाव दिया था कि अन्ततः भारत के औद्योगिक श्रमिकों के लिए ११० रु० मासिक न्यूनतम मजदूरी होनी चाहिए। नवम्बर १९६६ में श्रम नीति पैनल ने भी यह सुझाव दिया कि कम से कम कुछ ऐसे चुने हुए उद्योगों में, जहाँ कि मजदूरियाँ बहुत कम हैं, राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी अवश्य निश्चित की जानी चाहिए।

### जदूरी अन्तर (Wage Differentials) और जदूरी का समानीकरण (Standardisation)

भारत में मजदूरी से ही सम्बन्धित एक अन्य समस्या मजदूरी अन्तर और जदूरी का समानीकरण है जिसका अध्ययन मजदूरी नीति के निर्माण के लिए तथा महत्व का है। मजदूरी-अन्तरो को कम करने की आवश्यकता को सामान्यतः वीकार किया जाता है, यद्यपि इस बात पर भी सामान्य सहमति है कि मजदूरी अन्तरो को कम करने की प्रक्रिया का इतना विस्तार नहीं होना चाहिए कि इससे कुशलता-वृद्धि पर अप्रेरणात्मक प्रभाव पड़े। मजदूरी-अन्तर अनेक प्रकार के

हो सकते हैं, उदाहरणतः—शेख, उद्योग, व्यवसाय, कुशलता, लिंग आदि के कारण अन्तर ।

यह एक सर्वविदित तथ्य है कि मजदूरी राज्य-राज्य में, उद्योग-उद्योग में और व्यवसाय-व्यवसाय में भिन्न है तथा वर्ष-वर्ष में बदलती भी रहती है। मजदूरी स्तर का उपरोक्त विवेचन भी इस बात को स्पष्ट करता है। प्रत्येक राज्य के प्रत्येक उद्योग में मजदूरी दरों में अन्तर पाया जाता है, परन्तु क्षेत्रीय अन्तर अधिक स्पष्ट है। कुछ धर्मिक वर्गों की न्यूनतम मूल मजदूरी दरे देखने से ज्ञात होता है कि अन्य ऐसे क्षेत्रों की अपेक्षा, जहाँ सूती उद्योग फैले हुए हैं, बम्बई की सूती मिलों में मजदूरी दरें अधिक हैं। अमानी तथा उज्जरत की दरों में भी क्षेत्र-क्षेत्र में अन्तर है जिसके कारण स्त्री और पुरुषों की निबल (Net) आय में भी अन्तर पाया जाता है। कुशल, अर्द्ध-कुशल तथा अकुशल श्रमिकों की मजदूरियों में भी भिन्नता पाई जाती है और इसकी मजदूरी में अन्तर अन्य देशों की अपेक्षा भारत में अधिक है। भारत में मजदूरी की दरों के अध्ययन के अन्तर्गत, जिसका कि ऊपर उल्लेख किया गया है, विभिन्न वर्षों में श्रमिकों की औसत वार्षिक आय से भी यह पता चलता है कि विभिन्न उद्योगों में मजदूरियों में भारी असमानताएँ हैं।

मँहगाई भत्ता भी स्थान-स्थान पर भिन्न है क्योंकि उसको देने का आधार भी अलग-अलग स्थान पर भिन्न-भिन्न होता है। कुछ स्थानों में तो मँहगाई भत्ता निर्वाह-खर्च से सम्बन्धित है तथा इसकी दर विभिन्न धर्मिक वर्गों के लिए पृथक्-पृथक् है। कुछ मामलों में मँहगाई भत्ता समान है जबकि अन्य स्थानों में मँहगाई भत्ता आय के समानुपात से घटता-बढ़ता है। यह कभी-कभी मालिकों के संघों द्वारा भी निर्धारित किया जाता है और केवल उन्हीं उद्योगों में लागू होता है जिनके मालिक संघ के सदस्य हैं। यह समय-समय पर औद्योगिक अभिकरणों के पचाटों द्वारा भी निर्धारित किया गया है। विभिन्न केन्द्रों में उपभोक्ता मूल्यों के जो सूचकांक हैं उनके सम्बन्ध में मँहगाई भत्ते को अब निर्वाह-अपय से सम्बद्ध कर दिया गया है। इन सब परिस्थितियों का सम्मिलित प्रभाव यह हुआ है कि मजदूरी में विभिन्न क्षेत्रों में बहुत अधिक असमानता आ गई है।

श्रमिकों की औसत वार्षिक आय भी राज्य-राज्य में पृथक्-पृथक् है। जूट उद्योग में मूल-मजदूरी दर पश्चिमी बंगाल में सर्वाधिक है जबकि उत्तर प्रदेश की जूट मिलों के श्रमिकों की औसत आय बोनस मिलने के कारण अधिक है। बिहार एवं मद्रास की जूट मिलों के श्रमिकों की आय कम है। पश्चिमी बंगाल के अम-सन्धी के जनवरी १९६० में दिये गये वक्तव्य के अनुसार, चाय के बागान में श्रमिकों को १८४ पैसे प्रतिदिन मिलते हैं। जूट उद्योग में ६७-१८ रुपये प्रति माह मजदूरी है। इन्जीनियरिंग उद्योग में ७१ रुपये प्रति माह मजदूरी है, परन्तु बम्बई की कपड़ा मिलों में मँहगाई भत्ते के अतिरिक्त श्रमिकों को १२५ रुपये प्रति मास मिलते हैं। अन्य उद्योगों में मजदूरी दरों की असमानता इसी प्रकार प्रचलित है। स्थानों में मजदूरी दरों में इतनी अधिक असमानता नहीं है जितनी कि फैक्टरी की

मजदूरी दरों में है, फिर भी विभिन्न खानों और विभिन्न क्षेत्रों में मूल मजदूरी तथा अर्जित आय में अन्तर है। वागान में भी मजदूरी में काफी अन्तर पाया जाता है।

सन् १९५८-५९ तथा १९६३-६५ में थम ब्यूरो द्वारा व्यावसायिक मजदूरियों के जो दो सर्वेक्षण किये गए उनके परिणामों में भी मजदूरी के अन्तरों के अंकड़े उपलब्ध होते हैं। प्रथम सर्वेक्षण के परिणाम तो प्रकाशित हो चुके हैं। सूती वस्त्र उद्योग में, यदि हावना तथा कलकत्ता को आधार (१००) माना जाये तो अप्रतिष्ठित स्थानों पर आय के स्तर ऊँचे अर्थात् इस प्रकार थे—बम्बई तथा बम्बई उपनगर (१८७), अहमदाबाद (१७६) इन्दौर (१६०), कानपुर (१५६), रिली (१५३), नागपुर (१५१) मदुराई व रामनाथपुरम् (१४३) कोयम्बर (१३३), शोलापुर (१२०), अवशिष्ट (१२०) और जयपुर व अजमेर (१०२)। वगलौर में आय का स्तर नीचा (८७) था। जूट उद्योग में, पश्चिमी बंगाल के (१००) की तुलना में अवशिष्ट क्षेत्रों में आय का स्तर ८६ था। रेशमी वस्त्र उद्योग में जम्मू व कश्मीर (१००) की तुलना में अप्रतिष्ठित स्थानों के आय-स्तर ऊँचे अर्थात् इन प्रकार थे—बम्बई तथा बम्बई उपनगर (३०७) अमृतसर (१७०) और अवशिष्ट (Residual) (१८८)। उनी वस्त्र उद्योग में अमृतसर के (१००) की तुलना में आय का स्तर बम्बई तथा बम्बई उपनगर में (२१०) तथा अवशिष्ट क्षेत्र में (१४७) था। विभिन्न उद्योगों में मजदूरी के अन्तरों के सम्बन्ध में मजदूरी व स्तर जूट के (१००) की तुलना में सूती वस्त्र में (१२७), उनी वस्त्र में (११६) तथा रेशमी वस्त्र में (१११) था। इन्जीनियरिंग उद्योगों में, कृषि उपकरणों के निर्माण के उद्योग (१००) की तुलना में मजदूरी का स्तर इस प्रकार है—काबले और दिवरी के निर्माण में (११६), धातु निष्कषण व शुद्धिकरण (१०६) और जलपान-निर्माण व भस्मयंत्र में (१०८)। विभिन्न उद्योगों में पृथक् पृथक् क्षेत्रों पर कुशल तथा प्रकुशल श्रमिकों की औसत दैनिक मजदूरी में भी अन्तर है।

### मजदूरी के समानीकरण की आवश्यकता

मजदूरी दरों में अन्तर किसी वैज्ञानिक सिद्धान्त पर आधारित नहीं है। प्रत्येक फैक्टरी में अपना अलग अलग कार्य विभाजन विभिन्न वर्गों में किया है तथा प्रत्येक वर्ग की अपनी विशेष शब्दावली बना ली गई है। विभिन्न उद्योगों में उत्पादन हेतु विभिन्न वाय प्रणालियाँ अपनाई जाती हैं और विभिन्न प्रकार की मशीनें कार्य में लाई जाती हैं। इस प्रकार बहुत सा समय, धन तथा श्रम व्यर्थ जाता है क्योंकि अधिकतर श्रमिकों के साथ अधिकांश प्रज्ञासून कार्यों के लिए पृथक्-पृथक् आधार पर व्यवहार करना पड़ता है। उद्योग उद्योग में, एक उद्योग की फैक्टरी-फैक्टरी में तथा स्थान स्थान में मजदूरी दरों में अवैज्ञानिक अन्तर के कारण श्रमिकों का एक फैक्टरी से दूसरी फैक्टरी में प्रवास होता रहता है। कमी-

है। अधिकतर श्रमिक उत्तम मजदूरी देने वाले उद्योगों की ओर आकर्षित होते हैं तथा कम मजदूरी देने वाले उद्योगों में श्रमिक मजदूरी में वृद्धि की मांग करते हैं। यदि यह मांग पूर्ण नहीं की जाती है तो हड़ताल आदि का अवलम्ब लिया जाता है, जिसके फलस्वरूप उद्योग की शान्ति गंम हो जाती है जिसका परिणाम यह होता है कि उत्पादन तथा लाभ में कमी हो जाती है। इस प्रकार यदि मजदूरी की विभिन्न दरें प्रचलित होती हैं तो उनके कारण प्रत्येक फैक्टरी एवं उद्योग में न केवल अधिक समय, श्रम एवं कर्मचारी समाने पड़ते हैं बल्कि ये विभिन्न दरें श्रमिकों में असन्तोष तथा श्रमिकों एवं मालिकों में विवाद का कारण बन जाती है क्योंकि या तो श्रमिकों को अपर्याप्त एवं अपूर्ण मजदूरी दी जाती है अथवा श्रमिक विभिन्न दरों के कारण उत्पन्न जटिलता को समझ नहीं पाते।

अतः श्रमिकों एवं मालिकों दोनों की ही ओर से मजदूरी के समानीकरण की बहुत मांग की गई है। समानीकरण का सरल और सरल अर्थ उद्योग में समान कार्य वर्ग के लिये मजदूरी के एक समान स्तर को निर्धारित करना है। इसका अर्थ यह नहीं है कि सब श्रमिकों को एक समान मजदूरी दी जाये। समान स्तर की मजदूरी का अर्थ अधिकतम मजदूरी निश्चित करना भी नहीं है बल्कि एक ऐसी उचित एवं सन्तोषपूर्ण मजदूरी निश्चित करना है जो व्यवहार में एक समान हो। समान स्तर की मजदूरी असानी तथा उजरत के अनुसार भी हो सकती है। असानी दर की मजदूरी का समानीकरण निश्चित करना तब सरल प्रतीत होता है जब अनुसूचित, अर्द्धकुशल, कुशल एवं बहुत कुशल श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी निश्चित हो और वह मजदूरी उद्योग के विभिन्न व्यवसायों में कार्यानुसार, कुशलता के अनुसार तथा श्रमिक के अनुभव के अनुसार दी जाती हो। उजरत (कार्यानुसार मजदूरी) के समानीकरण में इस प्रकार की कोई कठिनाई नहीं होती क्योंकि एक अपेक्षाकृत अधिक उत्तम श्रमिक अपने अधिक उत्पादन के कारण अधिक मजदूरी पाता है किन्तु इस उजरत मजदूरी देने से सम्बन्धित समस्या अधिकतर तकनीकी है। कार्य के प्रकार, पद्धति तथा उत्पादक वस्तुओं में अनेक भिन्नताएँ होती हैं। अतः उन विभागों में, जहाँ उजरत मजदूरी दी जा रही हो, समानीकरण योजना को कार्य रूप देने में काफी तकनीकी ज्ञान होगा आवश्यक है। फिर भी, विभिन्न मिलों में स्पर्धा को समाप्त करके औद्योगिक विवादों को कम करने तथा मिलों एवं श्रमिकों दोनों की ही कार्यकुशलता को बढ़ाने में मजदूरी का समानीकरण बहुत अधिक उपयोगी सिद्ध होगा।

मजदूरी समानीकरण का प्रश्न विशेषकर बम्बई के सूती मिल उद्योग में बहुत समय से विचार-विमर्श का विषय रहा है। १९२२ को बम्बई औद्योगिक विवाद समिति द्वारा भी इस पर विचार किया गया था और १९२७ में कपड़ा ट्रेडिंग बोर्ड ने इस पर पुनः विचार किया था। सन् १९२८ में एक योजना भी बनाई गई परन्तु उसे कार्यरूप न दिया जा सका। इस प्रश्न ने रॉयल थम आयोग का ध्यान भी अपनी ओर आकर्षित किया था। उसके शब्दों में, “जहाँ तक कुछ



विशेष प्रमुख उद्योगों में कार्यरत श्रमिकों का सम्बन्ध है वहाँ प्रमुख आवश्यकता एक जैसा कार्य करने वाले श्रमिक वर्गों के लिए मजदूरी के एक समान स्तर की है। हम इस बात से सन्तुष्ट हैं कि कुछ उद्योगों में उनकी अधिक स्थिति को विशेष हानि पहुँचाये बिना समान स्तर से मजदूरी दी जा सकती है। साथ ही साथ कम मजदूरी पाने वाले श्रमिकों को एक उच्चतर मजदूरी स्तर भी प्रदान किया जा सकता है।” श्रम अनुसन्धान समिति ने भी भारतीय उद्योगों में श्रवज्ञानिक मजदूरी स्तरों का उल्लेख किया था और सुझाव दिया था कि विभिन्न उद्योगों तथा उद्योग के समान केन्द्रों की इकाइयों में व्यासायों के नामकरण एवं मजदूरी के समानीकरण की समस्या सीधेतापूर्वक सुलझाई जानी चाहिए। प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में भी सिफारिश की गई थी कि मजदूरियों की असमानताओं को दूर किया जाना चाहिये और उनका समानीकरण किया जाना चाहिए। चौथी आयोजना के मसौदे में भी इस बात पर जोर दिया गया है कि मजदूरियों का समानीकरण किया जाये और मजदूरियों के अन्तरों को दूर किया जाये, विशेष रूप से श्रमिकों के उन वर्गों में जिनकी मजदूरियाँ वर्तमान में अत्यधिक कम हैं।

### सूती मिल उद्योग आदि में मजदूरी का समानीकरण

केवल सूती मिल उद्योगों में मजदूरी के समानीकरण में कुछ प्रगति हुई है। बम्बई औद्योगिक न्यायालय के पचाट ने बम्बई तथा इसके उपनगरों के सूती मिल उद्योगों के विषय में १९४७ में एक अस्थायी योजना बनाने की व्यवस्था की थी जिसका निरीक्षण इसी कार्य हेतु निर्मित एक समानीकरण समिति द्वारा किया जाना था। बम्बई औद्योगिक न्यायालय द्वारा विभिन्न श्रमिक वर्गों के लिए मजदूरी की समानीकरण दरें ग्रहमदावाद एवं शोलापुर की सूती मिलों के लिये निश्चित की गई हैं। सन् १९४६ के औद्योगिक सम्बन्धी अधिनियम के अन्तर्गत सूती कपड़ा एवं रेशम की फैक्ट्रियों में मजदूरी निश्चित करने के लिए मजदूरी बोर्ड बना दिये गए हैं। मद्रास पचाट ने राज्य की समस्त सूती मिलों के लिये समानीकरण योजना बनाने के हेतु एक मजदूरी बोर्ड तथा समानीकरण समिति नियुक्त करने का सुझाव दिया था। उसके द्वारा सुझाई गई योजना को कार्यान्वित कर दिया गया है। बंगाल के औद्योगिक न्यायालय के पचाट ने विभिन्न व्यवसायों में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित कर दी थी किन्तु कुछ व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण समानीकरण योजना नहीं बनाई जा सकी। इन्दौर में विभिन्न श्रमिक वर्गों के लिये मजदूरी दरों का समानीकरण कर दिया गया है। मध्य प्रदेश की सूती कपड़ा मिलों में भी औद्योगिक अधिकरण तथा समानीकरण समिति के सुझावों के आधार पर मजदूरी तथा कार्य-भार का समानीकरण कर दिया गया है। जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है कि द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना की सिफारिशों पर कई उद्योगों के लिए मजदूरी बोर्डों की स्थापना की गई है। इनका कार्य उचित

मजदूरी के सिद्धान्तों पर आधारित मजदूरी ढाँचा बनाना तथा उद्योग एवं सामाजिक न्याय को ध्यान में रखकर मजदूरी के अन्तरों को इस प्रकार दूर करना जिससे कि श्रमिकों को अपनी कुशलता में वृद्धि करने का प्रोत्साहन मिले, तथा फल के अनुसार मजदूरी देने की प्रणाली की वांछनीयता के प्रश्न पर सिफारिश करना है। ऐसे मजदूरी बोर्ड क्षेत्रीय मजदूरी अन्तरों में छानबीन कर सकते हैं और जहाँ तक सम्भव हो सके अन्तःक्षेत्रीय समानता लाने के लिये आवश्यक पग उठा सकते हैं। एक सुझाव यह भी हो सकता है कि विभिन्न उद्योगों के विभिन्न मजदूरी बोर्डों के कार्यों का समन्वय करने के लिए एक अखिल भारतीय वेतन बोर्ड होगा चाहिये जो कि विभिन्न बोर्डों के निर्णयों का अवलोकन कर सके तथा मजदूरी के समानाकरण में सहायता दे सके।

१९४६-४८ की ७० प्र० श्रम जाँच समिति ने भी मजदूरी दरों के समानाकरण की एक योजना बनाई थी जिसको केवल तीन उद्योगों—अर्थात् सूती, चीनी एवं विजली—में लागू करने की सिफारिश की थी। १९५० में चीनी उद्योग में मजदूरी समानाकरण के लिये भी एक समिति नियुक्त की गई थी, परन्तु इस विषय में अब तक कोई विशेष प्रगति नहीं हुई है। इस समय सरकार में मजदूरी समानाकरण का उत्साह प्रतीत होता है। यह इस बात से प्रकट है कि भारतीय उद्योगों में न्यूनतम एवं उचित मजदूरी तथा मजदूरी बोर्डों को स्थापित करने के लिए सरकार में कुछ कानूनी एवं प्रशासनीय पग उठाए हैं, जिनका ऊपर उल्लेख किया गया है।

### समान कार्य के लिए समान मजदूरी (Equal Pay for Equal Work)

यह भी उल्लेखनीय है कि “समान कार्य के लिये समान मजदूरी” का सिद्धान्त अपने विरोधी सिद्धान्त “असमान कार्य के लिए असमान मजदूरी” के साथ-साथ मजदूरी की एक महत्वपूर्ण समस्या है। फिर भी “समान कार्य के लिये समान मजदूरी” का अर्थ एक जैसे कार्य के लिए बराबर मजदूरी देना है और इसका अर्थ यह नहीं है कि सभी प्रकार के श्रमिकों को एक-सी ही मजदूरी दी जाय। यह भी नहीं सोचना चाहिये कि इसका यह अर्थ है कि एकसे उत्पादन के लिये या एक-से प्रयत्न एवं परिश्रम के लिए समान मजदूरी दी जाए क्योंकि दोनों दशाओं में उत्पादन के स्तर या प्रयत्नी एवं परिश्रम की मात्रा को नापना कठिन है और इसलिये इस सिद्धान्त पर मजदूरी निश्चित करने में बहुत अधिक कठिनाई होगी। हो सकता है कि बहुत से व्यक्ति एक-सा कार्य करते हों अर्थात् उनके कार्य की दशा, यन्त्र, कच्चा माल आदि एक से हों तथा उत्पादित वस्तुएँ भी समान हों फिर भी उनकी कार्यकुशलता एवं अनुभव में काफी अन्तर हो सकता है। अतः उनके उत्पादन की मात्रा एवं गुण में भी अन्तर हो सकता है। इसलिये विभिन्न रोजगारों में विभिन्न स्थानों पर सर्वत्र ही विभिन्न मजदूरी रहेगी और समानाकरण का अर्थ यह नहीं है कि सब स्थानों पर मजदूरी को समान कर दिया जाए। इसका अर्थ

तो वेदल यह हो सकता है कि वैज्ञानिक आधार पर मजदूरी निश्चित करने का समान स्तर लागू कर दिया जाए और मजदूरी में जा असमानता है उस इस प्रकार कम कर दिया जाए कि उत्पादकता और कुशलता बढ़ान में जा प्रोत्साहन मिलता है वह बना रहे। मजदूरी विभिन्न रोजगारों व्यवसायों और स्थानों में भिन्न भिन्न होता है। इसके अनेक कारण होते हैं जैसे—किसा राजगार के कार्य में श्रमिकों का श्रमिकों का स्थायी और अस्थायी होना पदोन्नति की सम्भावना उत्तम बतन स्तर पर काम सम्मान अतिरिक्त आय के साधनों की सम्भावना काय-देगाय अतिरिक्त सुविधाय जैसे—बिना किराये के मकान प्रादि राजगार सीखन में बटिनाइया इत्यादि। इन सब कारणों से ही कुछ रोजगारों में मजदूरी कम है और कुछ में अधिक। इसके अतिरिक्त भूत्यों में भिन्न, विभिन्न स्थानों के निर्वाह खर्च में अंतर तथा उद्योग का दगाप्रा में अंतर प्रादि भी मजदूरी में अंतर उत्पन्न कर देते हैं। जसा कि प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में उल्लेख किया गया है मजदूरी में विभिन्नता निम्नलिखित कारणों से होती है (i) कुशल श्रमिकों का आवश्यकता के अनुसार (ii) कार्य के भार तथा श्रमिकों के अनुसार (iii) प्रशिक्षण और अनुभव के अनुसार (iv) उत्तरदायित्व की सीमा के अनुसार (v) कार्य के लिए इच्छित मानसिक तथा गारारिक आवश्यकताओं के अनुसार (vi) कार्य की श्रमिकों के अनुसार (vii) कार्य में निहित जोखिम के अनुसार। इन सब कारणों को पंचवर्षीय आयोजनाओं में सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति के अनुसार मापक (Standard) मजदूरी निश्चित करत समय ध्यान में रखना चाहिये।

### पुरुषों एवं स्त्रियों का मजदूरी

सबसे ही समान कार्य के लिये स्त्री श्रमिकों का पुरुष श्रमिकों की अपेक्षा कम मजदूरी देने की प्रथा रही है। स्त्रियाँ प्रकृति से ही पुरुषों के समान गारारिक कार्य में कुशल नहीं हैं। तथा वे अधिक समय तक कार्य नहीं कर सकती। स्त्रियाँ परिवार का आय में बढि करन के लिए ही कार्य करती हैं और उन पर पुरुषों के समान कोई उत्तरदायित्व भी नहीं होता। स्त्रियाँ अपने कार्य का जीवन बलि नहीं समझती और बहुत सी अविविहित स्त्रियाँ विवाह के पश्चात् कार्य छोड़ देती हैं। इसी कारण स्त्रियाँ स्वयं को श्रमिकों में सम्मिलित नहीं कर पाती तथा सद्युक्त प्रयत्नों द्वारा ऊँची मजदूरी प्राप्त नहीं कर पाती। मालिका का इनके लिये अनेक प्रकार के हित दन पत है तथा बहुत सी सुविधाय उपलब्ध कराना पती है और मालिका पुरुष श्रमिकों के समान उनके साथ व्यवहार नहीं कर सकते। उन कार्यों में जिनमें स्त्रियाँ कार्य कर सकती हैं स्त्रियों की पूर्ति भी अधिक होती है अतः उनको मजदूरी भी कम मिलती है।

आधुनिक प्रगति और स्त्रियों की अधिक शिक्षा के साथ साथ स्त्री एवं पुरुषों के लिये समान मजदूरी की मांग बढ़ रही है क्योंकि स्त्रियाँ अपने की पुरुषों

से हीन नहीं समझती। भारतीय संविधान का एक नीति निर्देशक सिद्धान्त यह भी है कि "स्त्री एवं पुरुषों को समान कार्य के लिये समान मजदूरी दी जाए।" अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भी इस विषय पर एक अभियम पारित किया है जिसको भारत ने भी अपना लिया है। परन्तु हमारा यह विचार है कि व्यावहारिक रूप से यह सिद्धान्त उचित नहीं है। ऊपर दिये गए कारणों के परिणामस्वरूप मालिक को सदा स्त्रियों को काम में लगाने से हानि होती है। अतः स्वाभाविक ही है कि वह उनको कम मजदूरी देता है। निस्तन्देह सामाजिक जीवन में स्त्री एवं पुरुष दोनों से समान स्तर पर ही व्यवहार अपेक्षित किया जाना चाहिए, परन्तु इस सिद्धान्त को औद्योगिक मजदूरी पर लागू करने का अर्थ केवल स्त्रियों के रोजगार में कमी करना होगा। जब से स्त्री एवं पुरुषों को समान मजदूरी देने का सिद्धान्त लागू किया गया है तभी से वास्तव में स्त्रियों के रोजगार में कमी हो गई है। अनेक उद्योगों में स्त्री श्रमिकों को पुरुष श्रमिकों द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया है और अब पुरुष श्रमिकों की पूर्ति अधिक होने के कारण स्त्रियों की भर्ती बन्द-सी हो गई है। अतः यह देखा गया है कि न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत भी अनेक उद्योगों ने स्त्रियों एवं पुरुषों के लिये भिन्न भिन्न मजदूरी की दरें निर्दिष्ट की गई हैं। सरकार ने भी अब इस बात का अनुभव कर लिया है कि "ऐसे उद्योगों में, जिनमें महिला अधिक कम कार्यकुशल है, यदि पुरुष व स्त्रियों के लिये समान मजदूरी निर्धारित की जायेगी तो इसका परिणाम यह होगा कि स्त्रियों को रोजगार मिलना धीरे-धीरे समाप्त हो जायेगा।"

### मजदूरी और निर्वाह खर्च (Wages and Cost of Living)

संक्षेप में यह उल्लेख किया जा सकता है कि मजदूरी की समस्या पर विचार करते समय निर्वाह खर्च का भी ध्यान करना चाहिए, क्योंकि श्रमिक की आर्थिक स्थिति का अनुमान लगाने के लिये हमें उसकी तकद मजदूरी की अपेक्षा असल मजदूरी को देखना चाहिए। हाल ही के वर्षों में मजदूरी में वृद्धि हुई है परन्तु श्रमिकों की आर्थिक स्थिति में कोई सुधार नहीं दिखाई देता जिसका कारण मुख्यतः अति वृद्धि तथा साथ ही निर्वाह खर्च की वृद्धि है। अब तालिका से यह बात स्पष्ट हो जायेगी।\*

### मजदूरी अदायगी का तरीका (Manner of Payment of Wages)

अब हम मजदूरी की दूसरी समस्या, अर्थात् मजदूरी अदायगी की रीति और स्वरूप तथा मजदूरी में से की जाने वाली कटौतियों आदि पर विचार करेंगे। मजदूरी साधारणतया नकदी में तथा उन श्रमिकों को, जो उन्हें अर्जित करते हैं, प्रत्यक्ष रूप से दी जाती है तथा अदायगी का उत्तरदायित्व मालिकों या उनके उत्तरदायी अधिकारियों पर होता है। तब भी भिन्न-भिन्न उद्योगों में मजदूरी भुगतान का आधार भिन्न-भिन्न होता है। साधारणतया सूची वस्त्र उद्योग में

\* Indian Labour Gazette, October 1955 ; India, 1962 to 1966.

वर्ष	आय के सामान्य सूचकांक	प्रति भारतीय उपभोक्ता मूल्य सूचकांक	प्रति आय के सूचकांक
१	२	३	४
(आधार वर्ष १९३६=१००)			
१९३६	१०० =	१००	१००.०
१९४०	१०५.३	८७	१०८.६
१९४५	२०१.५	२६६	७४.६
१९४७	२५३.२	३.३	७८.६
१९४८	३०४.०	३६०	८४.४
१९४९	३४०.३	३७१	९१.७
१९५०	३३४.२	३७१	९०.१
१९५१	३५६.८	३८७	९२.२
१९५२	३८५.७	३७९	१०१.८
१९५३	३८४.६	३८५	९९.९
१९५४	३८१.२	३७१	१०२.७
(आधार वर्ष १९४७=१००)			
१९५३	१५२	१२२	१२५
१९५४	१५२	११६	१३१
१९५५	१५६	११०	१४५
१९५६	१६३	१२१	१३५
१९५७	१७०	१२८	१३४
१९५८	१६७	१३३	१२६
१९५९	१७३	१४६	१२४
१९६०	१८३	१४३	१२६
१९६१	१९४	१४५	१३४
१९६२	२०१	१४६	१३५
१९६३	२०५	१५४	१४५
१९६४	२१०	१७५	१२०
(आधार १९६१=१००)			
१९६२	१०५.६	१०३.२	१०२.३
१९६३	१०८.६	१०६.३	१०२.४
१९६४	११४.१	१२०.६	९४.६
१९६५	१२४.७	१३१.७	९४.७

मजदूरी भुगतान का समय एक मास होता है, परन्तु ग्रहणदावाद में यह समय 'हफ्ता' होता है जो १४ से १६ दिन का होता है। पश्चिमी दमास में मजदूरी काल एक सप्ताह होता था परन्तु अब यह साधारणतया एक मास का कर दिया गया है। ऊनी वस्त्र उद्योग में अधिकांश स्थानों में मजदूरी मासिक दी जाती है, परन्तु कानपुर की मिलों तथा अमृतसर की एक मिल में श्रमिकों को मजदूरी पाक्षिक दी जाती है। कोयले की खानों में मजदूरी साधारणतया प्रति सप्ताह दी जाती है।

रानीगंज की कोयला खानों में कोयला तोड़ने वालों को मजदूरी दैनिक आधार पर मिलती है। असम के चाय बागान में मजदूरी साधारणतः उजरत दर पर अदा की जाती है, परन्तु दक्षिण भारत में अधिकतर श्रमिक प्रतिदिन की मजदूरी पर रखे जाते हैं। उत्तरी भारत के बागान में मजदूरी—समय साधारणतया एक सप्ताह है। दक्षिण भारत में १९२६ के मजदूरी अदायगी अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले क्षेत्रों में मजदूरी—समय साधारणतया एक माह है परन्तु अन्य क्षेत्रों में श्रमिक अर्जित की गई मजदूरी के आधार पर प्रति सप्ताह अग्रिम राशि ले लेते हैं तथा एकत्रित शेष धन को 'हिसाब किताब' साफ करने के समय या उस अवधि अथवा मौसम की समाप्ति पर ले लेते हैं जिसके लिये वह कार्य पर लगाये जाते हैं। केरल के कुछ भागों में मजदूरी साप्ताहिक दी जाती है। मद्रास और कुर्ग के प्रतिरिक्त, जहाँ मजदूरी अदायगी अधिनियम लागू है, अधिकतर बागान उद्योग में मजदूरी अदायगी की अवधि रीति-रिवाजों द्वारा निर्धारित होती है। अधिकतर कारखानों में अनानी दरे हैं परन्तु उजरत कार्य भी बहुत से कारखानों में पाया जाता है, विशेषतया सूती उद्योग के कातने और बुनने से सम्बन्धित विभागों में। तमाम कारखानों में लगभग १५.१% श्रमिकों को साप्ताहिक आधार पर, ३.७% को पार्ष्णिक आधार पर और ८१.२% को मासिक आधार पर मजदूरी दी जाती है।

वास्तव में मजदूरी निर्धारण के आधार में कोई भी सामान्य रीति लागू नहीं की जाती है तथा उद्योग, क्षेत्र व कार्य की प्रकृति के अनुसार मजदूरी पृथक्-पृथक् है। मजदूरी भुगतान की रीति का प्रश्न भारत में विशेष महत्व का है क्योंकि यहाँ अप्रत्यक्ष अदायगी (इसमें जिस अदायगी पद्धति भी सम्मिलित है जिसका अर्थ श्रमिक को वस्तुओं के रूप में मजदूरी का भुगतान करना है), मजदूरी भुगतान में देरी, अनुचित जुमाने और मजदूरियों में से कटौती यदि जैसी बातें बहुत साधारण रही हैं तथा अब तक कुछ सीमा तक प्रचलित है, यद्यपि १९२६ के मजदूरी अदायगी अधिनियम के पारित हो जाने से स्थिति में बहुत कुछ सुधार हुआ है।

### १९२६ का मजदूरी अदायगी अधिनियम (Payment of Wages Act, 1936)

सन् १९२६ से पूर्व, १८६० के मालिक तथा श्रमिक विवाद अधिनियम के अतिरिक्त, श्रमिकों की मजदूरी अदायगी को नियन्त्रित करने वाला अन्य कोई कानून नहीं था। सन् १९२५ में एक गैर-सरकारी सदस्य द्वारा इस विषय पर एक विधेयक प्रस्तुत करने का प्रयत्न किया गया था परन्तु सरकार के इस आश्वासन पर कि वह स्वयं इस ओर नदम उठायेगी, इसको वापिस ले लिया गया था। रॉयल श्रम आयोग के मुझावों के परिणामस्वरूप, जिसने मजदूरी अदायगी की प्रणालियों के दोषों पर काफी प्रकाश डाला था सरकार ने १९२३ में एक विधेयक प्रस्तुत किया जो कि १९२६ में "मजदूरी भुगतान अधिनियम" के नाम से पारित हुआ। यह अधिनियम मार्च १९३७ से लागू हुआ। इसमें १९३७, १९५७ और १९६४ में

सशोधन भी हुए हैं। अनेक राज्य सरकारों ने भी अपने-अपने राज्यों में अधिनियम लागू करने के लिए इसमें सशोधन किया है। जम्मू और कश्मीर राज्य को छोड़कर यह अधिनियम समस्त भारत में लागू होता है जहाँ कि पृथक् अधिनियम लागू है जिस जम्मू व कश्मीर मजदूरी अदायगी अधिनियम, १९५६ कहा जाता है।

### अधिनियम के मुख्य उपबन्ध

यह अधिनियम प्रत्येक कारखाने और प्रत्येक रेलवे के उन श्रमिकों पर लागू होता है जो कि ४००) ६० प्रतिमाह से कम मजदूरी और वेतन प्राप्त करते हैं। पहले यह सीमा २००) ६० थी परन्तु १९५७ से यह सीमा बढ़ाकर ४००) ६० कर दी गई है। अधिनियम को १९४८ में कोयले की खानों पर तथा १९५१ में तमाम खानों पर १९५७ में निर्माण उद्योग पर और १९६२ में रेल क्षेत्रों पर लागू कर दिया गया। सन् १९६४ में सशोधन करके अधिनियम को नागरिक वायु परिवहन सेवाओं मोटर परिवहन सेवाओं तथा उन सस्यानों पर भी लागू कर दिया गया है जिन्हें सन् १९६८ के फेक्ट्री अधिनियम की धारा ८५ के अन्तर्गत फेक्ट्री घोषित किया गया है। उपर्युक्त सरकार अधिनियम के उपबन्धों को इसके अन्तर्गत की गई व्याख्या के अनुसार किसी भी औद्योगिक संस्थान में लागू कर सकती है। अधिनियम में दी गई व्याख्या के अनुसार मजदूरी उस तमाम मेहनताने को कहते हैं जिसे द्रव्य के रूप में प्रदर्शित किया जा सकता हो तथा जो रोजगार में लगे हुए श्रमिकों को दिया जाता है। इसमें वोनस व अन्य सभी प्रकार का पारिश्रमिक भी सम्मिलित होता है परन्तु इसमें आवास की सुविधा, रोशनी, पानी व चिकित्सा लाभ या यात्रा भत्ता अवकाशापरान्त धन पेशन, प्राविडेन्ट फण्ड अश्वदान आदि जैसी जीवन की अन्य सुविधाओं का समावेश नहीं होता है। १९५७ में किये गये सशोधन के अनुसार मजदूरी में यह सब मेहनताना भी सम्मिलित कर लिया गया है जो किसी पचाट, समझौते प्रथमा न्यायालय के आदेशों के परिणामस्वरूप दिया जाता है। अधिनियम के अन्तर्गत यह आवश्यक है कि मजदूरी की अवधि निश्चित कर दी जाये परन्तु यह अवधि एक माह से अधिक न हो। उन संस्थाओं में जो १,००० से कम व्यक्तियों को रोजगार देते हैं मजदूरी अदायगी, मजदूरी अवधि के समाप्त होने के ७ दिन के अन्दर ही हो जानी चाहिये तथा अन्य संस्थानों में अवधि समाप्ति के दस दिन के भीतर-भीतर मजदूरी दे देनी चाहिये। हटाए गए श्रमिक को दूसरे दिन के समाप्त होने से पहले अर्थात् जिस दिन से उस श्रमिक का रोजगार समाप्त हुआ है उसके दूसरे दिन उसको मजदूरी का भुगतान कर दिया जाना चाहिए। मजदूरी की सब प्रकार की अदायगी प्रचलित कानूनी आह्व मुद्रा (Current Legal Tender) में तथा कार्य के दिन ही होनी चाहिये। १९३७ में किये गये सशोधन द्वारा मालिकों को यह अधिकार है कि वह "हाजिर" हॉस्टल की स्थिति में मजदूरी की अदायगी को रोक सकते हैं।

## मजदूरी में से कटौतियाँ (Deductions from the Wages)

अधिनियम के अन्तर्गत मजदूरी में से केवल कुछ निश्चित प्रकार की कटौतियाँ की जा सकती हैं। उदाहरणार्थ (१) जुमाने, (२) कार्य से अनुपस्थिति पर कटौती, (३) हानि या क्षति के कारण कटौती, (४) मालिक, सरकार या आवास बोर्ड द्वारा प्रदान की गई आवास सुविधाओं और सेवाओं के लिए कटौती, (५) अग्रिम राशि की उगाही के लिये या मजदूरी की अधिक अदायगी को ठीक करने के लिए कटौती, (६) आय-कर के लिए या प्रोविडेंट फण्ड के अंशदान के लिए और उसमें से ली गई अग्रिम राशि को पूरा करने के लिये या सहकारी समिति की अदायगी के लिये या डाक-बीमा के सम्बन्ध में बीमे की किस्तों के लिये कटौती, (७) १९५७ में किए गए सशोधन के अन्तर्गत बीमा किस्तों और मकान के किराये के लिये, यदि कर्मचारी द्वारा लिखकर दे दिया गया हो, या सरकार को प्रतिभूतियों (Securities) के चन्दे के लिये, या रोजगार के अन्तर्गत लगाये लगाये जुमानों के कारण की हुई कटौतियाँ अधिकृत (Authorised) मानी गई हैं। (८) कोयला खानों में वर्दी और झूते देने के लिये कटौती, (९) १९६२ में एक सशोधन के अनुसार श्रमिक या श्रमिक सघ के अभ्यक्ष अथवा सचिव के लिख देने पर राष्ट्रीय सुरक्षा कोष या सुरक्षा बचत योजना में चन्दा देने के लिये कटौती की जा सकती है। (१०) साइकिल खरीदने के लिये या मकान बनाने के लिये जगह लेने पर या भ्रम कल्याण निधि में से रुपया उधार लेने पर अब १९६४ के सशोधन के अनुसार मजदूरी में से कटौती की जा सकती है।

इन कटौतियों के विरुद्ध कुछ रक्षात्मक उपायों की भी व्यवस्था की गई है। जुमाने केवल निश्चय कार्यों तथा भूलों के लिये किये जा सकते हैं जो कि किसी अधिकृत सत्ता (Competent Authority) द्वारा सूचना पत्र में अनुमोदित कर दिये गये हों। जुमाने की कुल राशि किसी भी मजदूरी काल में प्राप्त होने वाली मजदूरी से ३ पैसे प्रति रुपये से अधिक नहीं हो सकती है। सब जुमाने निर्धारित रजिस्टर में दर्ज होने चाहियें तथा एक जुमाना निधि में जमा किये जाने चाहिएँ। इन जुमाना निधियों द्वारा प्राप्त आय श्रमिकों के ऐसे लाभ के लिये व्यय की जा सकती है जो अधिकृत सत्ता द्वारा अनुमोदित कर दिए गए हों। कार्य से अनुपस्थिति के लिये कटौती उस राशि से अधिक नहीं होनी चाहिये जो राशि श्रमिक को मजदूरी के रूप में, यदि वह अनुपस्थित न होता, मिलती। हानि या क्षति के लिये कटौती केवल तब ही की जा सकती है जबकि वह श्रमिक की असावधानी के कारण हुई हो तथा इस प्रकार की कटौती की राशि मालिक को हुई हानि या क्षति की मात्रा से अधिक नहीं होनी चाहिए। इन सब बातों का उल्लेख एक रजिस्टर में किया जाना चाहिए। आवास तथा अन्य सुविधाओं के लिये भी कटौती इन सेवाओं के मूल्य से अधिक नहीं बढ़नी चाहिए और यह तब ही की जा सकती है जबकि श्रमिक ने इस प्रकार की सुविधा या सेवाओं को स्वीकार कर लिया हो।



सन् १९६४ में संशोधन द्वारा मजदूरियों की कटौती की बाहरी सीमा निश्चित कर दी गई है। यह सीमा मजदूरी वाला में तो मजदूरियों का ५०% है और उस समय ७५% होती है जबकि कटौतियाँ अशत या पूर्णतः सहकारी समितियों के देश धन की अदायगी के लिये की जाती है।

### अधिनियम का प्रशासन और विस्तार

अधिनियम को विभिन्न राज्य सरकारों ने अनेक उद्योगों तथा सेवाओं तक विस्तृत कर दिया है, उदाहरणतः मद्रास, केरल, असम, मंभूर, पंजाब और पश्चिमी बंगाल में बागान पर, लगभग सभी राज्यों में खेताली वस सेवाओं पर, बिहार, केरल और आंध्र प्रदेश में अन्तर्देशीय जल यातायात पर, आन्ध्र प्रदेश, असम, बम्बई, केरल और पश्चिमी बंगाल में गोदी कर्मचारियों पर, बम्बई में दुकानों व वाणिज्य संस्थानों पर, उत्तर प्रदेश में छापेखानों पर और मध्य प्रदेश में अनियमित फैक्टरियों पर आदि आदि। अधिनियम के प्रशासन का उत्तरदायित्व राज्य सरकारों पर है और इसका भार कारखाना निरीक्षकों को सौंप दिया जाता है। कोयले की खानों, तेल क्षेत्र तथा रेलवे के सम्बन्ध में प्रशासन भार केंद्रीय मुख्य श्रम आयुक्त पर होता है। राज्य सरकारों ने दावों को सुनना तथा फैसला देने के लिये, जो कि मजदूरी में कटौती तथा मजदूरी अदायगी में देरी के कारण पैदा होते हैं, प्राधिकारियों की नियुक्ति की है। पश्चिमी बंगाल में कोयले की खानों के लिये भारत सरकार ने श्रमिक क्षतिपूर्ति आयुक्त की नियुक्ति की है। १९५७ में किये गये संशोधन के अनुसार दावा को रद्द करने की याज्ञा के विरुद्ध अपील करने का अधिकार श्रमिकों को दे दिया गया है। प्राधिकारियों को यह भी अधिकार है कि यदि यह भय हो कि मजदूरी का भुगतान नहीं किया जावेगा या किसी व्यवसाय के दन्द होने पर मजदूरी भुगतान का प्राथमिकता नहीं दी जाएगी तो वह मालिक की या मजदूरी के भुगतान करने के लिये उत्तरदायी व्यक्तियों की सम्पत्ति को संशर्त कुर्क कर सकते हैं। बम्बई में १९५४ में एक संशोधन के अनुसार इस नियम के अन्तर्गत यदि कोई राशि घेष रह जाती है तो उसकी उगाही उसी प्रकार की जा सकती है जैसे मालगुजारी के वकाया की उगाही होती है।

### अधिनियम का कार्यान्वयन व इसकी सीमाएँ

विभिन्न राज्यों द्वारा इस अधिनियम पर प्रस्तुत की जाने वाली वार्षिक रिपोर्टों से यह पता चलता है कि अधिनियम के उपबन्ध उचित रूप से लागू किए जा रहे हैं। परन्तु कुछ राज्यों में शक्तिशाली तथा उत्तरदायी श्रमिक संधी की कमी के कारण श्रमिक इससे लाभ उठाने में असफल रहे हैं। मुख्य श्रम आयुक्त के द्वारा अधिनियम के प्रतिपालन (Observance) की कुछ अनियमितताओं (Irregularities) की रिपोर्ट दी गई है। १९६४ में रेलों में अनियमितताओं के २१,११८ मामले पाये गये, जिनमें से १७,८२५ मामले रेलवे संस्थानों में थे और ३,२८३ रेलवे ठेकेदारों के संस्थानों में। १९६४ मामले ठीक किए गए। सन् १९६४ में

खानों में, १७,६२२ अनियमिततायें पाई गईं और १३,०६५ अनियमिततायें ठीक की गईं। रेलवे संस्थानों में सन् १९६४ में अधिनियम के अन्तर्गत जो अनियमिततायें पाई गईं उनकी कुल संख्या ११,१६८ थी और यह निम्नलिखित बातों से सम्बन्धित थी—अदायगी की तिथि और अन्य सूचियों का नोटिस न लगाने से सम्बन्धित ४,१०८ ; रजिस्ट्रों का न रखना ६८५ ; रजिस्ट्रों का उचित प्रकार से न रखना २६१ ; मजदूरी की देर से अदायगी ३,३२२ ; मजदूरी की अदायगी न करना ६,६३२ ; अनुचित कटौतियाँ ८१३ ; जुमनि ३४४ ; हानि तथा क्षति के लिये कटौती ६३ ; अग्रिम राशि की उगाही १२ ; अन्य १,१६५। परन्तु सब बातों को देखते हुये यह कहा जा सकता है कि श्रमिकों को इस अधिनियम से बहुत लाभ हुआ है।

श्रम अनुसन्धान समिति के कथनानुसार यद्यपि अधिकांश बड़े-बड़े संस्थानों द्वारा अधिनियम का ठीक पालन किया गया है तथापि ठेके के श्रमिकों के सम्बन्ध में तथा छोटे-छोटे संस्थानों में, जहाँ पर किसी प्रकार का कोई रिकार्ड तथा उचित रजिस्टर आदि नहीं रखे जाते, इस अधिनियम में बचने का काफी प्रयत्न किया जाता है। अधिकांश मामलों में यह पाया गया है कि कटौती, समयोपरि मजदूरी का रिकार्ड, मजदूरी की समयानुसार अदायगी, बोनस, महंगाई भत्ता आदि से सम्बन्धित अधिनियम के उपबन्धों का ठीक प्रकार से पालन नहीं किया जाता है तथा रजिस्टर भी ठीक-ठीक नहीं रखे जाते हैं। रिपोर्ट में यह भी बताया गया है कि यद्यपि अधिनियम के अन्तर्गत जुमनियों की भाषा बहुत कम है तथापि अनेक मासिक श्रमिकों को एक या आधे दिन के लिये गुप्तसल कर बेते हैं और उनकी मजदूरी में से कटौती कर लेते हैं। समिति के अनुसार रेलवे में अधिनियम के कार्य-रूप के विषय में यह एक बहुत गम्भीर शिकायत है। बीड़ी तथा चपड़ा जैसे कुछ कारखानों में दान तथा असन्तोषजनक कार्य आदि के लिये मजदूरी से अनधिकृत कटौती की प्रथा भी प्रचलित है। हानि या क्षति के लिये कटौती का जो उपबन्ध है वह श्रमिकों के विरुद्ध जाता है क्योंकि मजदूरी की अदायगी को इस आधार पर रोक लिया जाता है कि औजार तथा पदार्थ खराब हो गये हैं। बहुत से मामले में यह देखा गया है कि मजदूरी अदायगी में देरी की जाती है। सबसे अधिक हानि ठेके के श्रमिकों को उठानी पड़ती है तथा उनके मामले में अधिनियम के उपबन्धों से बचने का प्रयत्न भी किया जाता है। उनका कोई भी रिकार्ड नहीं रखा जाता और निरीक्षकों के लिये अधिनियम को लागू करना कठिन हो जाता है। समिति ने बहुत से मामले में यह पाया कि जर्मनी निधि में बहुत बड़ी-बड़ी राशियाँ एकत्रित हो गई थी तथा इन राशियों की कर्मचारियों के लाभ के लिए उपयोग में नहीं लाया जा रहा था। अनेक मामलों में तो जर्मनी निधियाँ ही नहीं बनाई गई थी। अधिनियम में इस निधि को किसी निश्चित समय के अन्दर ही श्रमिकों के लाभ के लिये व्यय करने का बन्धन मालिकों पर नहीं लगाया गया है। इन दोषों और कमियों के कारण ही सरकार ने १९५७ में इस अधिनियम में संशोधन किया

जिसका उल्लेख उपर किया जा चुका है। संक्षेप में १९५७ के संशोधित अधिनियम के मुख्य उपबन्ध इस प्रकार हैं (i) मजदूरी सीमा को २०० रुपए से बढ़ाकर ४०० रुपये कर दिया गया है, (ii) अधिनियम को निर्माण उद्योग तक विस्तृत कर दिया गया है, (iii) मजदूरी की परिभाषा में संशोधन किया गया है, (iv) बीमा किस्तों, मकान का किराया, सरकारी प्रतिभूतियों के लिये चन्दा तथा सेवा नियमों के अन्तर्गत लगाए गये जुर्मानों आदि के लिये कटौती को अधिकृत रूप दे दिया गया है, (v) दावों को रद्द कर देने के विरुद्ध अपील करने और श्रमिकों के हित की सुरक्षा के लिये मालिकों की सम्पत्ति को कुर्क कराने की व्यवस्था भी की गई है।

मजदूरी अदायगी अधिनियम में १९६४ में जो संशोधन हुआ उसे १ जनवरी १९६५ से लागू कर दिया गया है, इसके मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं—(i) अधिनियम के क्षेत्र का विस्तार करके वायु यातायात सेवाएँ, मोटर-यातायात सेवाएँ तथा ऐसी संस्थानों को ले लिया गया है जिन पर धारा ८५ के अन्तर्गत १९४८ का कारखाना अधिनियम लागू कर दिया गया है। (ii) साइविल खरीदने, मकान निर्माण के लिये ऋण लेने तथा श्रम कल्याण निधि में म ऋण लेने पर जो प्रतिशत दी जाती है उसकी बमूली के लिये मजदूरी में से कटौती की जा सकती है। (iii) मजदूरी में से कटौती की सीमा मजदूरी की ५० प्रतिशत निर्धारित कर दी गई है, परन्तु सहकारी समितियों को जो राशि आंशिक अथवा पूर्णरूप से देनी होती है उसके लिये कटौती ७५ प्रतिशत तक हो सकती है। (iv) निरीक्षकों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह मालिकों से मजदूरी अदायगी के सम्बन्ध के कोई भी वागज ले सकते हैं। (v) अधिनियम के अन्तर्गत दायें के प्रार्थना पत्र देने की अवधि ६ माह से बढ़ाकर १२ माह कर दी गई है।

### बोनस अदायगी (Bonus Payment)

अब हम बोनस अदायगी की समस्या का उल्लेख करेंगे। भारतीय श्रमिकों की आम पूर्णरूप से उनकी नकद आय से ही नहीं मापी जा सकती क्योंकि उनको अक्सर अनेक प्रकार के बोनस तथा गियायते आदि भी दी जाती है। बोनस साधारणतया किसी विशेष या अतिरिक्त सेवा के लिये अदायगी है तथा साधारणतया इसका उद्देश्य उपस्थिति में नियमितता लाना व विशेष प्रकार के अच्छे कार्यों को प्रोत्साहन देना है। इस प्रकार बोनस वह नकद अदायगी है जोकि मजदूरी के अतिरिक्त श्रमिकों द्वारा अधिक प्रयत्नों को प्रोत्साहन देने के लिए दी जाती है। परन्तु यह परिभाषा 'प्रोत्साहन बोनस' की ओर संकेत करती है अर्थात् जब अधिक प्रयत्नों के लिए बोनस का भुगतान किया जाता है। अब बोनस शब्द ने एक दूसरा अर्थ ग्रहण कर लिया है—अर्थात् लाभ में श्रमिकों का अधिकारपूर्ण भाग। बोनस मालिक-मजदूर सम्बन्धों का एक मुख्य प्रश्न बन गया है।

जैसा कि मजदूरी स्तर के अन्तर्गत उल्लेख किया जा चुका है, बोनस बहुत से उद्योगों में नियमित रूप में दिया जाता है। साधारणतया बोनस उद्योग के लाभ में से अदा किया जाता है तथा अब वह श्रमिकों की मजदूरी का ही भाग समझा जाता है। इस कारण बोनस अदायगी का प्रश्न बहुत-से औद्योगिक विवादों का विषय रहा है। ऐसे अनेक विवाद समय-समय पर औद्योगिक विवाद अधिनियम के अन्तर्गत की गई मुलह व्यवस्था को सौंपे जाने हैं। अब यह सुझाव दिया गया है कि श्रमिकों को बोनस देने के लिये कुछ निश्चित सिद्धान्त तथा स्तर होने चाहियें। इनको बनाने के लिए बोनस की प्रकृति से सम्बन्धित बहुत सी बातों की जांच आवश्यक होगी। यह निर्णय करना होगा कि : (क) क्या बोनस अनुग्रहपूर्वक की गई अदायगी (Ex-gratia payment) है जो पूर्ण रूप से मालिकों की इच्छा पर निर्भर करती है तथा क्या इसको उस समय तक कानूनी अधिकार के रूप में नहीं माँगा जा सकता जब तक कि वह रोजगार की सविदा में सम्मिलित न हो, या (ख) बोनस, भुगतान की गई मजदूरी तथा जीवन निर्वाह मजदूरी स्तर के अन्तर को कम करने के लिए, श्रमिकों को दी जाने वाली स्थगित मजदूरी है, या (ग) बोनस लाभ में से एक भाग है जिसका दावा श्रमिक एक अधिकार के रूप में कर सकते हैं क्योंकि लागू धन और पूंजी दोनों के ही, संयुक्त प्रयत्नों का परिणाम होता है तथा किसी भी एक पक्ष को दूसरे पक्ष की उपेक्षा करके इसको पूर्ण रूप से प्राप्त करने का अधिकार नहीं होना चाहिए।

इन विचारों में से प्रथम विचार, अर्थात् बोनस अनुग्रहपूर्वक की गई अदायगी है, कार्यशास्त्रियों द्वारा स्वीकार नहीं किया गया है। औद्योगिक अधिकरणों द्वारा दिये गये निर्णयों से भी यही बात अभिव्यक्त होती है। विवादकों के हाल ही के निर्णयों से भी यही बात स्पष्ट है कि बोनस अनुग्रहपूर्वक की गई अदायगी नहीं है और इसको श्रमिकों द्वारा अधिकार के रूप में माँगा जा सकता है। १९५४ में इलाहाबाद उच्च न्यायालय के अनुसार : "इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्राधुनिक समय में 'बोनस' को स्पष्ट रूप से ऐसी स्थगित मजदूरी माना गया है जो श्रमिकों को अदा की जाती है तथा श्रमिकों के द्वारा रोजगार की शर्तों के अनुसार अधिकार के रूप में माँगी जा सकती है। जिन परिस्थितियों के अन्तर्गत वर्तमान उद्योग कार्य करता है, उनमें बोनस श्रमिकों का एक अधिकार समझा जाने लगा है जिसको कि वह कुछ परिस्थितियों में मालिकों से दावे के रूप में माँग सकते हैं।" इस प्रकार श्रमिकों के इस बोनस अदायगी के दावे में कानूनी मान्यता प्राप्त कर ली है। यह हमारे सविधान में दिए गए सामाजिक और आर्थिक न्याय पर आधारित है। बोनस का देना कोई दान का कार्य नहीं है। यह तो श्रमिकों का लाभ में अधिकार-पूर्ण भाग समझा जाता है, जो लाभ श्रमिकों के सहयोग और सहायता से ही कमाया जाता है।

श्रमिकों को बोनस की अदायगी की मावा कितनी हो, इसका निर्णय करने के लिये हमें मालिकों के पास प्राप्त बेशी राशि की मात्रा को देखना होगा। इस

वेशी राशि को निश्चित करने के लिए श्रम अपीलीय अधिकरण (Labour Appellate Tribunal) ने एक सिद्धान्त प्रस्तुत किया था। यह सिद्धान्त उद्योग द्वारा किसी एक निश्चित वर्ग के कुल लाभ की मात्रा को लेता है तथा यह बताता है कि निम्न बातों को कुल लाभ में से सबसे पहले अलग कर देना चाहिए, मूल्य-ह्रास (Depreciation) की व्यवस्था, पुनर्वास के लिए कुछ आरक्षित निधि, श्रुती पूँजी पर ६% का व्याज, वार्षिकी पूँजी पर वार्षिक दर पर व्याज और आय-कर प्रदायगी के लिये व्यवस्था। शेष धन को उस वर्ष के लिए प्राप्त वेशी राशि (Surplus) मान लेना चाहिए जिसमें से श्रमिक अपने लिये उचित भाग के माँगने का अधिकारी है। यह सिद्धान्त जो कि सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) द्वारा मान्य है अब सारे देश में श्रमिकों के बोनस के दावों का निर्णय करने के लिए औद्योगिक विवादों के लिये एक आधार बन गया है। यह भी माना गया है कि श्रमिकों के 'बोनस दावों' को मान्यता देने से पूर्व निम्नलिखित बातों का होना आवश्यक है—(i) जबकि मजदूरी जीवन स्तर के लिए पर्याप्त मजदूरी से कम हो (ii) जबकि उद्योग को अत्यधिक लाभ होते हैं जिनका अधिकांश श्रमिकों के सहयोग द्वारा बनाए गए उत्पादन के कारण ही सम्भव होता है।

### बोनस आयोग और बोनस प्रदायगी अधिनियम, १९६५

मार्च १९६० में स्थायी श्रम समिति ने एक 'बोनस आयोग' की स्थापना की सिफारिश की थी। इस आयोग का कार्य यह होगा कि नकदी या अन्य रूप में बोनस की प्रदायगी के लिए कुछ सिद्धान्त बना दे। ऐसे सिद्धान्त बोनस के भगवों को निबटाने में बहुत सहायक होंगे। तत्कालीन केन्द्रीय श्रम मंत्री श्री नन्दा ने इस बात की घोषणा भी की थी कि ऐसे बोनस आयोग के कार्य-क्षेत्र को बड़ा दिया जायेगा और यह बोनस से सम्बन्धित अन्य प्रश्नों पर भी विचार करेगा। उदाहरणतः मजदूरी निर्धारण, मूल्यों की स्थिरता, निर्वाह खर्च तथा उत्पादकता आदि जिनका बोनस के प्रश्न से सम्बन्ध है। मालिकों के प्रतिनिधियों ने ऐसे आयोग का विरोध किया। उनका कहना था कि जब सर्वोच्च न्यायालय ने बोनस से सम्बन्धित निश्चित सिद्धान्त बना दिए हैं तो ऐसे आयोग की कोई आवश्यकता नहीं थी। परन्तु फिर भी सरकार ने दिसम्बर १९६१ में श्री एम० आर० मिहिर की अध्यक्षता में बोनस आयोग की नियुक्ति की। मालिकों ने श्री मिहिर की नियुक्ति पर आपत्ति की परन्तु सरकार ने उस आपत्ति की परवाह नहीं की। यह आयोग त्रिदलीय था। यह उल्लेखनीय है कि किसी भी प्रकार के वैधानिक नियमों के अभाव में बोनस योजनाएँ ऐच्छिक या विवादों के पचाट के परिणामस्वरूप निर्धारित हो गई हैं। परन्तु इनके अतिरिक्त वेशी राशि की गणना के लिए कोई समान या निर्धारित नियम नहीं है और न ही यह स्पष्ट किया गया है कि श्रमिकों को इसमें से कितना भाग मिलना चाहिए। श्रमिकों तथा मालिकों, दोनों ही के सुधों ने विवादों तथा प्रपनाये गये स्तरों की अनेक आधारों पर आलोचना

की है तथा यही बात अनेक वादविवादों और हड़तालों का कारण बनी है। इसलिये यह वांछनीय ही है कि बोनस की प्रकृति तथा लाभ से इसका सम्बन्ध, सब व्ययों को निकाल कर कुल लाभ में से बेशी लाभ की गणना, बोनस तथा लाभ के लिये आदर्श स्तर आदि प्रश्नों पर किसी विशेषज्ञ समिति द्वारा सावधानीपूर्वक विचार किया जाना चाहिये और जो भी निर्णय हो उसे वैज्ञानिक रूप से लागू करना चाहिये। अतः कहा जा सकता है कि बोनस आयोग की नियुक्ति सही दिशा में उठाया गया पग था।

बोनस आयोग की नियुक्ति दिसम्बर १९६१ में हुई थी। इसका कार्य औद्योगिक व्यवसायों के श्रमिकों को बोनस की प्रदायगी के प्रश्न पर विचार करना तथा उस सम्बन्ध में उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करना था। आयोग से कहा गया था कि वह बोनस की स्पष्ट व्याख्या करे और लाभों पर आधारित बोनस की प्रदायगी के प्रश्न पर विचार करे तथा ऐसे सिद्धान्तों की सिफारिशें करे जिनके द्वारा बोनस की गणना, उसकी प्रदायगी के तरीकों तथा बोनस की मात्रा आदि का निर्धारण किया जा सके। आयोग ने जनवरी १९६४ में सरकार को अपनी रिपोर्ट दे दी।

बोनस की परिभाषा के सम्बन्ध में आयोग ने यह मत व्यक्त किया कि बोनस संस्थान की समृद्धि में से उन कर्मचारियों का एक भाग है जो उसमें काम करते हैं। इससे उस खाई को पाटने में सहायता मिलेगी जो कम मजदूरी वाले श्रमिकों की स्थिति में असल मजदूरियों तथा आवश्यकता पर आधारित मजदूरियों के बीच पाई जाती है। आयोग ने बोनस को मजदूरी में मिलाये जाने के विचार का इस आधार पर विरोध किया कि जहां मजदूरी की दरें उद्योग एवं क्षेत्र के आधार पर निर्दिष्ट की जाती हैं वहां लाभ सदा एक से नहीं रहते और उनका सम्बन्ध इकाई की प्रदा करने की योग्यता से जुड़ा रहता है। आयोग ने इस विचार को भी स्वीकार नहीं किया कि बोनस को प्रोत्साहन एवं प्रेरणाओं के साथ सम्बद्ध कर दिया जाये क्योंकि लाभ-बोनस प्रेरणा-बोनस से एक बिल्कुल अलग चीज है। कार्यकुशलता को प्रोत्साहन केवल तभी मिलता है जबकि समुचित रूप से बनाई गई ऐसी उत्पादन-बोनस योजनाएँ लागू की जाती हैं जो कि प्रच्छेद उत्पादन, कार्य-कुशलता तथा ऊँची मजदूरी में प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित कर देती हैं।

कमीशन ने एक सूत्र दिया है जिसके द्वारा मूल्य-ह्रास, आय कर, भति कर, पूँजी पर प्रतिफल (७ प्रतिशत) तथा आरक्षित निधि (४ प्रतिशत) निकाल कर कुल लाभ निर्धारित करना चाहिए। उपर्युक्त बेशी का ६० प्रतिशत बोनस भुगतान के लिये होना चाहिये तथा शेष धनकाज-प्राप्त धन, आवश्यक आरक्षित निधि, भति लाभ-कर आदि के लिये व्यय किया जा सकता है। आयोग की योजनानुसार प्रत्येक ऐसे श्रमिक को, जिसने एक वर्ष नौकरी कर ली हो, अपनी मूल मजदूरी और मेंहगाई भत्ते द्वारा जो वार्षिक आय होती है उसका ४% या ४० रु० जो भी अधिक हो, बोनस के रूप में मिलना चाहिये। जिस श्रमिक ने एक वर्ष से कम

समय काम किया हो उसे आनुपातिक आधार पर बोनस मिलना चाहिये। बोनस की अदायगी की अधिकतम सीमा निर्दिष्ट की गई। यह सीमा मूल मजदूरी तथा मँहगाई भत्ते द्वारा होने वाली आय की २०% थी। इस सूत्र को गैर-सरकारी क्षेत्र के उद्योगों पर लागू करना या तथा सरकारी क्षेत्र के ऐसे उद्योगों पर लागू करना या जिनकी उपज की कुछ विभेदों के कम से कम २०% तक भाग की गैर सरकारी क्षेत्र की उपज से प्रतियोगिता होती है। नये सस्थानों को ६ वर्ष के लिए छूट देने की सिफारिश थी। आयोग ने सिफारिश की थी कि उसके इस सूत्र का १९६२ में हिस्सा के वर्ष की समाप्ति के किसी भी दिन से लागू किया जाए, किन्तु जिन मामलों में समझौते हो चुके हैं अथवा निर्णय दे दिये गये हैं उनमें इस सूत्र को लागू न किया जाये। प्रारम्भ में योजना को जूट उद्योग, कोयला तथा ग्रन्थ लान उद्योगों, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया, अन्य बैंकों, चीनी उद्योग तथा विद्युत् सस्थानों पर लागू करने की सिफारिश थी।

यह उल्लेखनीय है कि जहाँ श्रम प्रपीत न्यायाधिकरण के बोनस सूत्र में केवल मूल वेतन को ही दृष्टिगत रखा गया है, वहाँ बोनस प्रदायगी के सम्बन्ध में आयोग का सूत्र श्रमिक के मूल वेतन तथा मँहगाई भत्ते, दोनों को ही दृष्टिगत रखता है। बोनस के लिये उपलब्ध बेरी की गणना करने के उद्देश्य से कुल लाभों में से घटाई जाने वाली मदों की जो सूची बनाई गई है, बोनस आयोग ने तो उसमें से पुनर्वास लागतों को भी बाहर रखा है, किन्तु न्यायाधिकरण के सूत्र में उक्त लागतों को सूची में सम्मिलित किया गया है।

बोनस आयोग की रिपोर्ट सर्वसम्मत नहीं थी अपितु उसके साथ असहमति की टिप्पणी सलग्न थी। इससे काफी मतभेद उत्पन्न हुआ किन्तु सरकार ने सितम्बर १९६४ में रिपोर्ट की सिफारिशों को कुछ संशोधनों के साथ स्वीकार करने की घोषणा कर दी। सिफारिशों को कार्यान्वित करने के लिए पहले सरकार ने मई १९६५ में एक अध्यादेश जारी किया और बाद में इस अध्यादेश का स्थान बोनस प्रदायगी अधिनियम १९६५ ने लिया जिस पर २५ सितम्बर १९६५ को राष्ट्रपति की स्वीकृति मिली। अधिनियम २६ मई १९६५ से पश्चाद्दर्शी प्रभाव के साथ लागू हो गया। मुख्य संशोधन लेखा-वर्ष के सम्बन्ध में, बोनस के लिये उपलब्ध बेरी के निर्धारण के सम्बन्ध में और बाद के वर्षों में उसमें हेर-फेर करने के सम्बन्ध में थे।

बोनस गणतान अधिनियम के मुख्य उपबन्ध इस प्रकार है (१) यह अधिनियम उन सभी कारखानों और सस्थानों पर लागू होता है जिनमें २० या उससे अधिक कर्मचारी काम करते हैं और सरकारी क्षेत्र के उन सस्थानों पर भी लागू होता है जो विभाग द्वारा नहीं चलाये जाते तथा निजी क्षेत्र के सस्थानों से २०% की सीमा तक स्पर्धा करते हैं। वित्तीय निगम और सस्थायें, रिजर्व बैंक, बीमा कम्पनियाँ, यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया, जीवन बीमा निगम, नाविक, गोदी श्रमिक, विश्वविद्यालय तथा शिक्षा सस्थायें, अस्पताल तथा समाज कल्याण सस्थायें

(यदि ये लाभ-हेतु स्थापित नहीं किये गये हैं), इमारती कार्यों में ठेके के श्रमिक, केन्द्र या राज्य सरकार अथवा स्थानीय सत्ता द्वारा विभागीय रूप से संचालित संस्थान, भारतीय रैडक्रास सोसाइटी तथा ऐसे अन्तर्देशीय जल यातायात संस्थान, जो अन्य किसी देश से गुजरने वाले मार्गों पर कार्य करते हैं, छोड़ दिये गये हैं। इसके अतिरिक्त, अधिनियम ऐसे कर्मचारियों पर भी लागू नहीं होगा जिन्होंने लाभ अथवा उत्पादन बोनस की अदायगी के लिए २९ मई १९६५ से पूर्व अथवा पश्चात् अपने मालिकों से समझौता कर लिया है। (२) अधिनियम में उल्लिखित बोनस सूत्र १९६४ के उस विशेष दिन से लागू होगा जिस दिन से सस्या के हिसाब का वर्ष आरम्भ होता है। परन्तु यदि २९ मई १९६५ तक बोनस विषय पर विवादों का किसी संस्थान में निराकरण नहीं हुआ था तो सूत्र १९६२ या उसके पश्चात् के हिसाब के वर्ष के दिन से लागू होगा। (३) हिसाब के वर्ष के सार्वभूम में उपलब्ध बेसी की गणना कुल लाभों में से कुछ पूर्वा सर्चों (prior charges) को निकाल कर की जायेगी। पूर्वा सर्चों में मूल्य-वृद्धि, प्रत्यक्ष कर, निकास निधि, पूँजी पर प्रतिफल और कार्य करने वाले माभेदारों तथा प्रोप्राइटरों का पारिश्रमिक सम्मिलित है। सहकारी समितियों तथा विद्युत संस्थानों के सम्बन्ध में अतिरिक्त पूर्वा सर्चों की अनुमति प्रदान की गई है। प्रत्येक हिसाब के वर्ष में उपलब्ध बेसी का ६०% (विदेशी कम्पनियों के लिये ६७%) बोनस भुगतान के लिये रखा जायेगा। (४) प्रत्येक हिसाब के वर्ष में हर एक श्रमिक को न्यूनतम बोनस उसकी मजदूरी या वेतन का ४% अथवा ४० रु० जो भी अधिक हो, दिया जायेगा (बाल श्रमिकों के लिए २५ रु०)। अधिकतम बोनस श्रमिक के वेतन या मजदूरी का २०% होगा। 'वेतन या मजदूरी' में मूल मजदूरी तथा मंहगाई भत्ता सम्मिलित किया गया है और अन्य भत्तों तथा कमीशन को छोड़ दिया गया है। अधिनियम में यह भी कहा गया है कि जहाँ वितरण योग्य बेसी कर्मचारी को दिये जाने वाले अधिकतम बोनस की राशि से अधिक हो जाये तो अतिरिक्त राशि आगामी लेखा-वर्षों में समायोजित करने के लिए आगे ले जाई जायेगी किन्तु यह राशि कर्मचारी के कुल वेतन या मजदूरी के २०% से अधिक नहीं होगी। इसी प्रकार, जहाँ बेसी न हो अथवा वितरण योग्य बेसी संस्थान में सभी कर्मचारियों को अदा किये जाने वाले न्यूनतम बोनस से कम पड़ जाये और जहाँ इतनी पर्याप्त राशि न हो कि जिसे न्यूनतम बोनस की अदायगी के उद्देश्य से आगे ले जाया जा सके, तब ऐसी राशि अथवा पाटे की राशि आगामी लेखा-वर्षों में समायोजन के लिए आगे ले जाई जायेगी। (५) बोनस उन कर्मचारियों को मिलेगा जिनका वेतन या मजदूरी १६०० रु० प्रति माह तक है। परन्तु ७५० रु० प्रति माह से अधिक वेतन पाने वाले कर्मचारियों के लिए बोनस की गणना उसी प्रकार की जायेगी जैसे उनका वेतन ७५० रु० प्रति माह हो। बोनस केवल उन्हीं कर्मचारियों को मिलेगा जो वर्ष के सभी कार्य-दिवसों में काम करते हैं। यदि कार्य कम दिनों किया जाता है तो उसी अनुपात में बोनस घट जायेगा। परन्तु बोनस पाने का



अधिकारी होने के लिए वर्ष में कम से कम ३० दिन कार्य करना आवश्यक है। जबरी छुट्टी के दिनों, मण्डूरी सहित छुट्टियों, मातृत्वकाव्योप छुट्टियों अथवा अवा-  
वसायिक चोट के कारण अनुपस्थिति के दिनों को कर्मचारी के काम करने के  
दिनों के रूप में ही माना जायेगा। (६) बोनस का भुगतान हिस्सा का वर्ष समाप्त  
होने पर ८ माह के अन्दर-अन्दर दिया जायेगा परन्तु यह अर्बब सरकार द्वारा  
बढ़ाई जा सकती है। (७) नये सस्थान या तो उस लेखा-वर्ष से बोनस देना  
आरम्भ करेंगे जिस वर्ष उन्हें लाभ हो गया हो छुटे लेखा-वर्ष से जबकि वे अपना  
उत्पादित सामान बेचना आरम्भ करेंगे, इनमें से जो भी पहले हो। (८) किसी  
सस्थान के कर्मचारियों को इस बात की अनुमति होगी कि वे अधिनियम में दिये  
गये सूत्र से भिन्न आधार पर बोनस देने के लिये अपने मालिकों से समझौता कर  
सकें। (९) बोनस से सम्बन्धित विवादों को भी औद्योगिक विवाद अधिनियम,  
१९४७ तथा समवर्ती राज्य विधियों के अन्तर्गत आने वाले अन्य औद्योगिक  
विवादों के समान ही माना जायेगा। (१०) अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन  
करने पर दण्ड (६ माह की कैद या १००० रु० तक जुर्माना या दोनों) की  
व्यवस्था की गई है और इसको लागू करने के लिए निरीक्षकों की नियुक्ति का  
भी प्रावधान किया गया है। (११) यदि किसी कर्मचारी को जालसाजी, हिंसक  
व्यवहार, चोरी, दुर्विनियोग या लोठ फोड़ के कारण पदच्युत कर दिया गया हो  
तो उसे बोनस प्राप्ति के अयोग्य माना जायेगा।

बोनस भुगतान अधिनियम, १९६५ की कुछ धाराओं की संवैधानिक  
वैधता को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी गई। न्यायालय ने धारा १० (न्यूनतम  
बोनस की अदायगी), धारा ११ (अधिकतम बोनस की अदायगी) और धारा १५  
(वितरण योग्य वेशी का समायोजन या मुजराई) की वैधता की पुष्टि की किन्तु  
धारा ३३ (इके विवादों पर अधिनियम को लागू करना), धारा ३४ (२) (जैव  
योग्यता लाभों का संरक्षण) तथा धारा ३७ (अधिनियम को लागू करने में उत्पन्न  
कठिनाइयों को दूर करने के लिए अधिकार) का संविधान के विरुद्ध घोषित किया।  
उच्चतम न्यायालय के निर्णय से जो स्थिति उत्पन्न हो गई उस पर २६ अक्टूबर  
१९६६ को स्थायी श्रम समिति ने विचार किया। समिति ने मामले पर आगे  
विचार करने के लिए एक द्वितीय समिति की स्थापना की। समिति की दो  
बैठकें हुई किन्तु किसी समझौते पर न पहुँचा जा सका। मामला अभी भी  
विचाराधीन है।

### भारत में लाभ सहभाजन योजना (Profit-sharing Scheme in India)

अब हम लाभ-सहभाजन योजनाओं और भारत में उनके क्रियान्वयन पर  
विचार करते हैं। आज की औद्योगिक प्रणाली में श्रमिकों की मुख्य शिकायत यह  
है कि न तो उनका उद्योग के प्रबन्ध में सहयोग लिया जाता है और न ही उन्हें

उस व्यवसाय के लाभ में जहाँ वह कार्य करते हैं कोई भाग प्राप्त होता है। इस आपत्ति को दूर करने के लिये संसार के मुख्य औद्योगिक देशों में सह-साम्बन्धकारी (Co-partnership) तथा लाभ सहभाजन की योजनाएँ लागू की गई हैं। कुछ देशों में सह-साम्बन्धकारी तथा लाभ सहभाजन दोनों ही को साथ-साथ लागू किया गया है। परन्तु दूसरे कुछ देशों में उद्योगपति लाभ का केवल कुछ भाग ही श्रमिकों को देने को तैयार हुए हैं ताकि श्रमिक संतुष्ट रह सकें। अतः साधारण लाभ सह-भाजन से लेकर पूर्ण सह-साम्बन्धकारी तक की अनेक योजनाएँ हो सकती हैं।

### लाभ सहभाजन का अर्थ

लाभ सहभाजन का तात्पर्य ऐसी व्यवस्था से है जिसके अन्तर्गत मालिक कर्मचारियों को मजदूरी के अतिरिक्त व्यवसाय में हुए बेसी लाभ में से कुछ भाग दे देते हैं। इसका अर्थ यह भी है कि मालिक तथा कर्मचारियों के मध्य इस भाग को प्राप्त करने के लिये समझौता होता है। अतः लाभ सहभाजन तथा योगस के भुगतान में अन्तर है। योगस की अदायगी अधिकतर मालिकों की सद्भावना या ग्यायाधिकरण के पचाट पर अथवा जैसा कि भारत में है, सरकार के अधिनियम पर निर्भर होती है। योगस को संस्थान की समृद्धि में श्रमिक का हिस्सा या प्रास्थगित मजदूरी माना जाता है। इसके विपरीत लाभ सहभाजन एक ऐसे निश्चित समझौते पर आधारित होता है जो कि मालिक तथा कर्मचारियों के मध्य होता है और जिसके अन्तर्गत श्रमिकों को एक शेरधारी के समान उद्योग के लाभों में से हिस्सा मिलता है। आजकल लाभ तथा मजदूरी को एक साथ मानने की प्रवृत्ति हो गई है तथा यह समझा जाता है कि श्रमिकों का मजदूरी के साथ लाभ में भी हिस्सा पाने का अधिकार है। मावस के इस सिद्धान्त को कि लाभ 'घोरी की हुई मजदूरी' है अब कोई महत्व नहीं दिया जाता क्योंकि लाभ औद्योगिक प्रणाली का एक आवश्यक भाग समझा जाता है। श्रम के शोषण की बुराइयों को दूर करने के लिये लाभ सहभाजन की योजना का सुझाव दिया गया है और कोई भी व्यक्ति लाभ को पूर्णतया समाप्त कर देने के बारे में गम्भीरता से नहीं सोचता।

### लाभ सहभाजन की वांछनीयता

लाभ सहभाजन के पक्ष में सबसे महत्वपूर्ण तर्क सामाजिक न्याय का है। यह सर्वसिद्धि ही है कि श्रम उत्पत्ति का मूल उपादान है तथा श्रमिक यदि कार्य न करे तो लाभ का होना असम्भव है। यह श्रमिक ही तो है जिसके कारण लाभ उत्पन्न होता है तथा यह बहुत ही अन्यायपूर्ण होगा यदि उसको लाभ में से कोई भाग न दिया जाय। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि पूँजीपति वर्ग द्वारा सारे लाभ का स्वायत्तीकरण (Appropriation) श्रम और पूँजी में तीव्र मतभेद उत्पन्न कर देता है जिसका परिणाम औद्योगिक झगड़े, उत्पादन में कमी और उत्पादन के उपादानों का अपव्यय होता है। वर्तमान समय में सारा लाभ व्यवसायी ही हड़प

जाते हैं। लेकिन यदि वह अपने लाभ का एक भाग श्रमिक को उनकी मजदूरी के अतिरिक्त दे दे तब यह अन्त्या की जा सकती है कि श्रम और पूँजी के बीच सघर्ष कम हो जायेंगे जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन भी अच्छा होने लगेगा। लाभ सहभाजन श्रम और पूँजी के सामान्य हितों को सुदृढ़ कर देता है। इससे श्रमिकों में स्थायी रूप से एक स्थान पर कार्य करते रहने की प्रवृत्ति भी आ जायेगी तथा निरन्तर श्रमिकावर्तों के दोष दूर हो जायेंगे। इसके अतिरिक्त वे श्रमिक जिन्हें लाभ में हिस्सा प्राप्त होता है बहुत सावधानी तथा परिश्रम से अपना कार्य करते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि श्रमिक माल का घपव्यय कम करते हैं तथा मशीन व उत्पादन के औजारों का विशेष ध्यान करते हैं। उत्पादन की क्षमता बढ़ जाती है जिसका घतत परिणाम अधिकधिक लाभ होता है। रोबर्ट ओवन के बारे में कहा जाता है कि जब एक बार एक मिल मालिक ने उससे कहा कि, "यदि मेरे श्रमिक चाहे तो वह अच्छा कार्य करके तथा अप्रभयता को दूर करके मेरे १०,००० पौड प्रति वर्ष वचा सकते हैं", तो ओवन ने प्रत्युत्तर में कहा कि, तब आप उनको ५,००० पौड प्रतिवर्ष इस कार्य के लिए क्यों नहीं दे देते हैं।' लाभ सहभाजन का एक और लाभ यह होता है कि उच्च योग्यता वाले श्रमिक लाभ सहभाजन वाले सहस्थानों की ओर आकर्षित होते हैं और इससे उत्पादन क्षमता और भी बढ़ जाती है।

### लाभ सहभाजन योजना में बाधाएँ

लाभ सहभाजन योजना की व्यवस्था से जहाँ लाभ है वहाँ अनेक दोष तथा चुटियाँ भी हैं। यह योजना श्रमिक नेताओं द्वारा पसन्द नहीं की गई है क्योंकि इसके द्वारा मालिक प्रायः श्रमिक सघों को निंदित करने का अवसर ढूँढते हैं और श्रमिकों को श्रमिक सगठना पर निर्भर होने के स्थान पर अपने ऊपर आश्रित कर लेते हैं। लाभ सहभाजन में कभी कभी श्रमिक अपनी सामर्थ्य में अधिक काम करते हैं। अन्त में इसका परिणाम कम मजदूरी होता है। अनेक बार श्रमिकों को जो लाभ में से भाग मिलता है अधिक नहीं होता और श्रमिक वर्ग लाभ को बाँटने में मालिकों की ईमानदारी और सच्चाई में सन्देह करता है। परन्तु श्रमिक लाभ सहभाजन की योजनाओं में अधिक रुचि नहीं लेते। भारत में इस प्रकार की शका अधिक है क्योंकि जब चतुर पूँजीपति अपने लाभ के बारे में श्राप कर अधिकारियों तक को चकमा दे सकते हैं तब उनके लिये बेचारे निर्धन और अधिक्षित श्रमिकों को धोखा देना तो बहुत ही सरल है। इसके अतिरिक्त जब यह व्यवस्था प्रारम्भ की जाती है तो मालिक और श्रमिक दोनों ही यह दिखाते का प्रयत्न करते हैं कि लाभ में जो वृद्धि हुई है वह केवल उनके अपने ही प्रयत्नों के परिणामस्वरूप हुई है। श्रमिक यह सोचते हैं कि क्योंकि उन्होंने मन लगाकर तथा अधिक उत्साह से कार्य किया है इसलिए लाभ विशेषकर उन्हीं के प्रयत्नों द्वारा हुआ है, परन्तु मालिक इस बात को स्वीकार नहीं करते। परिणामस्वरूप विवाद उत्पन्न होने लगते हैं।

लाभ सहभाजन योजना के विरुद्ध अनेक आपत्तियाँ और भी हैं। यह बताया जा चुका है कि निवल लाभ का ठीक-ठीक हिसाब लगाना कठिन है क्योंकि मूल्य ह्रास, कराधान (Taxation), आरक्षित धन (Reserves), चुकती पूँजी पर लाभ आदि ऐसी अनेक बातें हैं, जिनके बारे में निवल लाभ (Net profits) के निश्चित करने में बहुत अधिक तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त मालिक सदा यह कहते हैं कि यदि श्रमिक लाभ में अपने भाग का दावा करते हैं तो क्या व्यवसाय में हानि होने पर उस हानि का एक भाग देने को तैयार होने ? दूसरे शब्दों में क्या श्रमिक व्यवसाय की जोखिम को उसी अनुपात में वहन करने को तैयार हैं जिस अनुपात में वह लाभ में हिस्सा चाहते हैं ? लाभ सहभाजन से श्रमिक मालिक भी हो सकते हैं और इस कारण उत्पादन बचाव करने के घट सकता है।

## उपसंहार

अतः प्रो० टॉजिंग का कथन है “यह आशा धिक्कुस नहीं की जा सकती कि लाभ सहभाजन विश्वव्यापी रूप ग्रहण कर लेगा। इसके विस्तृत रूप में अपनाये जाने की आशाएँ भी बहुत कम हैं।” तब भी अनेक ऐसे अर्थशास्त्री हैं जिनका विश्वास है कि लाभ सहभाजन ही श्रमिक वर्ग की मुक्ति का एकमात्र मार्ग है। इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि लाभ सहभाजन योजनाओं से श्रमिकों ने सन्तुष्टि उत्पन्न होगी और वह अपना कार्य भी अच्छी प्रकार से करेंगे परन्तु वस्तुतः इन योजनाओं को कार्यान्वित करने में अनेक बाधाएँ हैं। जब तक कि मालिकों और श्रमिकों के मध्य पारस्परिक विश्वास तथा पारस्परिक तोहफ़ा का वातावरण पैदा नहीं होता ऐसी योजनाएँ कभी भी सफलता प्राप्त नहीं कर सकती। यह सोचना भी बहुत ज्यादा आशावादी हो जाना होगा कि लाभ सहभाजन योजनाएँ औद्योगिक विवादों को समाप्त कर देगी। अधिक से अधिक यह कहा जा सकता है कि ऐसी योजनाओं से विवाद कम हो जाएँगे।

## श्रमिक सह-साम्प्रेदारी (Labour Co-partnership)

भारतवर्ष में लाभ सहभाजन की प्रस्तावित योजना पर विचार करने से पूर्व इस बात का उल्लेख किया जा सकता है कि व्यवसाय के प्रबन्ध और निर्देशन में किसी भी प्रकार के अधिकार के बिना श्रमिकों का लाभ में से भाग लेना लाभ सहभाजन का एक आन्तरिक दोष है। इस दोष को दूर करने के लिये बहुत से देशों में श्रमिकों को प्रबन्धक मण्डल में प्रतिनिधित्व देने के प्रयत्न किये गये हैं। इसको सह साम्प्रेदारी के नाम से जाना जाता है। इसका क्षेत्र लाभ सहभाजन के क्षेत्र से अधिक विस्तृत है। वास्तव में इसमें लाभ सहभाजन और प्रबन्ध में भाग दोनों ही का समावेश हो जाता है और इससे अन्त में श्रमिकपूँजी में हिस्सेदार होने के भी योग्य हो जाते हैं। आरम्भ में श्रमिक सह-साम्प्रेदारी को सहकारिता का ही एक रूप समझा जाता था। इस और रोबर्ट ओबन द्वारा प्रयत्न किये गये

ये। यह प्रयत्न असफल रहे क्योंकि सहकारिता प्रणाली बड़े पैमाने की उत्पत्ति के अनुकूल नहीं है। रोबर्ट ओनन के मार्षा बहुत ही ऊँचे थे जिनको प्राप्त करना बहुत कठिन था। परन्तु यह एक प्रयत्न है जिसका अध्ययन 'श्रम और सहकारिता' के अध्याय में किया जायेगा।

सामान्यतः सह-साम्बन्धकारी उन योजनाओं में होती है जो पूँजीवादी प्रकृति की होती हैं तथा इनमें, जैसा कि उल्लेख किया जा चुका है, लाभ सहभाजन व श्रमिकों का प्रबन्धन नियन्त्रण की योजनाएँ भी सम्मिलित होती हैं। व्यवसाय का निपन्त्रण प्राप्त करने के लिये यह आवश्यक है कि या तो शेयर पूँजी प्राप्त की जाए और इस प्रकार से शेयरधारी के साधारण अधिकार तथा उत्तरदायित्व प्राप्त कर लिए जाएँ या श्रमिकों की एक सह साम्बन्धकारी समिति बना ली जाए जिसकी आन्तरिक प्रबन्धन में कुछ सुनवाई हो। जहाँ तक शेयर पूँजी प्राप्त करने का सम्बन्ध है, हम भारतीय श्रमिकों से उनकी निर्धनता तथा कम मजदूरी के कारण इसकी आशा नहीं कर सकते। इस कारण इस प्रश्न पर विचार करना कोई विशेष लाभदायक नहीं है। सह साम्बन्धकारी समिति का निर्माण निःसन्देह उपयोगी हो सकता है। इससे अधिक आन्तरिक प्रबन्धन में भी अपना हाथ रख सकते हैं। परन्तु यह भी श्रमिकों की शिक्षा, उनकी बुद्धिमत्ता तथा मालिकों को उन पर कितना विश्वास है, इन बातों पर निर्भर करती है। जब तक देश में एक शक्तिशाली श्रमिक संघ आन्दोलन न हो इस प्रकार की समितियाँ न तो बनाई जा सकती हैं और न ही सफल हो सकती हैं। फिर भी यदि इस प्रकार की समितियाँ बनाई गईं तो समिति के सदस्यों को व्यवसाय की गुप्त बातें नहीं बताई जाएँगी तथा मुख्य-मुख्य देखभाल के कामों का काम उनको नहीं दिया जाएगा। यह भी बहुत कुछ सन्तुष्ट है कि श्रमिक अपने सह श्रमिकों की आज्ञाओं का पालन भी न करें। इसमें भी सन्देह है कि सह-साम्बन्धकारी की कोई भी योजना बिना शक्तिशाली श्रमिक संघों के सफल हो सकेगी। श्रम और प्रबन्धन में अधिक सहयोग देने के लिये द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में भी जोर दिया गया था जिससे उत्पादन अधिक हो सके तथा औद्योगिक शान्ति स्थापित की जा सके। श्रमिकों को प्रबन्धन में भी कुछ हिस्सा देने की ओर टाटा जैसे कुछ जागतिक उद्योगपतियों द्वारा पग उठाये गये हैं। प्रबन्धन में श्रम के भाग लेने की योजनायें कई संस्थाओं में लागू की गई हैं। (देखिये परिशिष्ट 'ग')।

### भारत में लाभ सहभाजन के विचार का विकास

परन्तु उपरोक्त बातें लाभ सहभाजन योजना के विषय में लागू नहीं होती। इसके लिये तो देश में एक शक्तिशाली आन्दोलन चाहिए और इसका भारत सरकार की श्रम नीति में भी बहुत महत्त्व है। दिसम्बर १९४७ में तत्कालीन वित्तमंत्री श्री राममुक्त चट्टी ने घटतिम वजह पर बहस के समय यह बताया था कि सरकार उद्योग में लाभ सहभाजन की योजनाओं को सम्भावनाओं पर विचार कर रही थी

जिससे श्रमिकों को अधिक उत्पादन करने का पर्याप्त प्रोत्साहन मिल सके। उसी समय सरकार ने एक उद्योग सम्मेलन बुलाया जिसमें प्रांतीय और देशी राज्य सरकारों के प्रतिनिधि, अनेक महत्वपूर्ण व्यापारी तथा उद्योगपति एवं संगठित श्रम के नेताओं ने भाग लिया। औद्योगिक विराम संधि प्रस्ताव (Industrial Truce Resolution) इसी सम्मेलन में पारित किया गया था। इसमें यह बताया गया कि श्रमिकों को देशी लाभ में से उचित भाग दिया जाये। सन् १९४८ में सरकार द्वारा औद्योगिक नीति की घोषणा में यह प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया। प्रांतीय श्रम मन्त्रियों का एक सम्मेलन नई देहली में यह सभाह देने के लिये हुआ था कि पूँजी का क्या उचित पारिश्रमिक होना चाहिये तथा श्रम और पूँजी के बीच लाभ का वितरण किस प्रकार हो। इस सम्मेलन के निर्णय के परिणामस्वरूप एक विशेषज्ञ लाभ सहभाजन समिति नियुक्त की गई। इस समिति ने सितम्बर १९४८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की।

### सन् १९४८ की लाभ सहभाजन समिति

इस समिति के मुख्य निष्कर्ष संक्षेप में निम्न प्रकार हैं—

इस समिति ने सम्बन्धित अनेक पहलुओं की विस्तारपूर्वक जाँच करने के पश्चात् यह परिणाम निकाला कि लाभ सहभाजन की ऐसी प्रणाली का निर्धारण करना सम्भव नहीं है जिसमें कि श्रमिकों के लाभ का अंश उत्पादन के अनुपातानुसार घटता-बढ़ता रहे। समिति ने ६ उद्योगों में ५ वर्ष के लिये लाभ सहभाजन की योजना को प्रयोगात्मक दृष्टि से लागू करने का सुझाव दिया। उद्योगों के नाम निम्नलिखित हैं—रूठी वस्त्र उद्योग, जूट, इस्पात, सीमेंट, टायरों का उद्योग और सिगरेट उद्योग। समिति ने बताया कि उद्योग के द्वारा प्राप्त किया गया लाभ श्रम के अतिरिक्त और बहुत से साधनों पर निर्भर करता है। लाभ द्वारा श्रमिक के कार्य की कोई सपेक्षिक माप नहीं की जा सकती। इसके अतिरिक्त उद्योग-उद्योग में और हर उद्योग की इकाई-इकाई में उत्पादन भिन्न होता है। इसके अतिरिक्त श्रम की उत्पादकता अन्य बहुत सी बातों पर निर्भर करती है, जैसे सामान किस प्रकार का है और सगठन व निर्देशन उचित प्रकार से हो रहा है या नहीं, प्रादि। अतः समिति इस परिणाम पर पहुँची कि देशी लाभ में श्रमिक का भाग केवल एक स्वेच्छ रीति (Arbitrary Way) से ही निश्चित किया जा सकता है। यदि एक बार श्रमिकों का कुल भाग देशी लाभ में से निश्चित हो जाये तब उसे व्यक्तिगत श्रमिकों के मध्य, किसी एक पिछले समय में उनकी प्राप्त कुल आय के अनुपात में, वितरित किया जाना चाहिये। इस प्रकार की पद्धति से व्यक्तिगत पारिश्रमिक व्यक्तिगत प्रयत्नों के अनुसार कुछ सीमा तक समबढ़ हो जायेगा।

समिति ने यह बताया कि लाभ सहभाजन पर विचार चिन्तन अतन्त्र। तीन मुख्य दृष्टिकोणों को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिये। लाभ सहभाजन उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिये होना चाहिये या लाभ सहभाजन औद्योगिक

शान्ति को प्राप्त करने के लिये होना चाहिये या लाभ सहभाजन श्रमिका को प्रबन्धन भाग देने के उद्देश्य से होना चाहिये। प्रथम बात पर, अर्थात् लाभ सहभाजन उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिये होना चाहिये, समिति का मत यह था कि यदि पिछली अवधि की कुल आय के अनुपात में श्रम के उत्पादन का भाग व्यक्तिगत रूप में वितरित कर दिया जाए तब उत्पादन अधिक करने में इससे व्यक्तिगत रूप से प्रोत्साहन मिलेगा। समिति ने जिन कारण लाभ सहभाजन को लागू करने की विफारिश की वह मुख्यतया यह था कि इसमें औद्योगिक शान्ति को प्रोत्साहन मिलेगा। इस उद्देश्य को दृष्टि में रखते हुए उन्होंने यह सुझाव दिया कि किसी ऐसे वर्ष में जब श्रमिक या श्रमिकों के वर्ग उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा घोषित प्रबंध हड़ताल में भाग लेते हैं, लाभ का सहभाजन पूर्ण अथवा प्रांशिक रूप में राक लेना चाहिये। इसी प्रकार यदि कोई प्रबंध तालाबन्दी है तो वेशी लाभ की गणना इस प्रकार लाभ सहभाजन के लिये की जानी चाहिये मानो कोई तालाबन्दी हुई न हो।

पूँजी पर उचित प्रतिफल क्या होना चाहिये, इस प्रश्न को लेकर समिति ने पूँजी की व्याख्या की है। पूँजी का चुकती पूँजी माना है और इसके साथ-साथ सार सवाभा के भुगतान के लिये राशि का साथ उस आरक्षित निधि (Reserve Fund) को भी ले लिया है जो व्यवसाय के लिये सुरक्षित रखी जाती है। आरक्षित निधि में मूल्य-ह्रास राशि को सम्मिलित नहीं किया जायेगा वरन् सिर्फ उसी आरक्षित राशि का लिया जायेगा जो लाभ में से ली जाती है और जिसके ऊपर करों का भुगतान भी किया जाता है। समिति की राय में कुल लाभ में से सर्वप्रथम दो मूल्य-ह्रास के लिये निधि निकाल देनी चाहिये और निवल लाभ में से सबसे पहले आरक्षित निधि निकाल लेनी चाहिये। निवल लाभ के अर्थ यह लिये गये है कि कुल लाभ में से मूल्य ह्रास राशि, प्रबन्धक अधिकारियों (Managing Agents) को भुगतानी और करा की भुगतान राशि निकाल देने के बाद जो कुछ रह जाता है वह निवल लाभ है। पूँजी के उचित प्रतिफल के प्रश्न पर समिति इस परिणाम पर पहुँची कि स्थापित उद्योग में, जिनके लिये लाभ सहभाजन योजना का सुझाव दिया गया था पूँजी का उचित प्रतिफल कम से कम इतना होना चाहिये जिससे प्रोत्साहन मिले और निवेश (Investment) भी बढ़े। सब परिस्थितियों को देखते हुए समिति के विचार में वर्तमान परिस्थितियों में पूँजी पर उचित प्रतिफल की दर चुकती पूँजी पर ६ प्रतिशत होनी चाहिए और इसके साथ-साथ वह सब आरक्षित निधि भी ले लेनी चाहिये जो व्यवसाय के लिये सुरक्षित रखी जाये। उन उद्योगों की इकाइयों में, जो समिति ने चुने थे, आरक्षित निधि की सीमा काँच करने के पदवान समिति इस निष्कर्ष पर पहुँची कि जो भी पूँजी लगाई जाती है उस पर यदि ६% प्रतिफल मिल जाय और वेशी लाभ में से ५०% मिल जाये तो उद्योग उचित लाभान्वित करने में समर्थ हो सकता है।

बेशी लाभ में से श्रम का भाग कितना हो, इस बारे में समिति ने निर्णय दिया कि यह व्यवसाय के बेशी लाभ का १० प्रतिशत होना चाहिये। प्रत्येक श्रमिक का भाग उसके पिछले १२ महीनों की कुल आय के अनुपात में होनी चाहिये। परन्तु इस आय में मंहगाई भत्ता या अन्य कोई बोनस जो उसके द्वारा प्राप्त किया गया हो, सम्मिलित नहीं होना चाहिये। यह भुगतान, यदि कोई लाभ सहभाजन बोनस दिया जा रहा हो, उसके बदले में होना चाहिए। यदि किसी श्रमिक का भाग उसकी मूल मजदूरी के २५ प्रतिशत से बढ़ जाता है तब नकद भुगतान उसकी मूल मजदूरी के २५ प्रतिशत तक सीमित होना चाहिए तथा शेष राशि उसके प्रोविडेंट फण्ड या अन्य किसी हिस्से में रखी जानी चाहिए।

प्रत्येक व्यवसाय या प्रत्येक उद्योग या क्षेत्र विशेष में किसी उद्योग द्वारा श्रम के भाग का वितरण किस प्रकार हो—इसके गुण एवं दोषों तथा कठिनाइयों पर विचार करने के पश्चात् समिति ने यह बताया कि साधारणतया लाभ सहभाजन का आधार उद्योग की इकाई ही होना चाहिये। लेकिन कुछ विशेष स्थितियों में इसका आधार एक उद्योग अथवा क्षेत्र भी हो सकता है। समिति के विचार में प्रारम्भ में उद्योग व क्षेत्र के आधार को बम्बई, अहमदाबाद और शोलापुर के सूती वस्त्र उद्योग में लागू करने का प्रयत्न किया जाना चाहिये और सूती वस्त्र उद्योग में अन्य स्थानों पर इसके विस्तार पर सरकार द्वारा बाद में विचार किया जा सकता है। इन स्थितियों में हर इकाई के बेशी लाभ की इस उद्देश्य से पूल (Pool) कर लेना चाहिए कि उस क्षेत्र के उद्योग के श्रमिकों को लाभ सहभाजन बोनस कितना मिलना चाहिए। यह बोनस प्रत्येक इकाई द्वारा अपने श्रमिकों को बिना लाभ का विचार करे हुये एक न्यूनतम भुगतान के रूप में देना चाहिये। परन्तु उन इकाइयों में जहाँ बेशी लाभ का प्राधा भाग (अर्थात् वह राशि जो श्रमिक ने हाँटी जानी चाहिये) उस बोनस से, जो कि कम से कम अदा करना है, बढ़ जाता है, तब यह बड़ी हुई राशि भी उस इकाई के श्रमिकों की ही अदा की जानी चाहिये। इसका प्रभाव यह होगा कि उस क्षेत्र की प्रत्येक इकाई में लगे हुये श्रमिकों को एक न्यूनतम भाग मिल जायेगा। यह भाग उस क्षेत्र में लगी सारी इकाइयों के कुल बेशी लाभ की प्राधी राशि के आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिये यदि उन इकाइयों में बेशी लाभ होता हो। इसी प्रणाली द्वारा लाभ सहभाजन के आधारभूत उद्देश्य को प्राप्त किया जा सकता है। उद्देश्य यह है कि श्रमिक जिस व्यवसाय में, कार्य करते हैं उसके हित में उन्हें प्रत्यक्ष रूप से रुचि हो। इकाई अनुसार लाभ के वितरण की नीति का निश्चित रूप से यही अर्थ है कि श्रमिकों को उन इकाइयों में जो लाभ उत्पन्न नहीं करती, कोई लाभ का भाग नहीं मिल सकता। इन प्रकार विभिन्न इकाइयों में श्रमिकों के पारिश्रमिक में भिन्नता आ जायेगी। कार्यकुशल श्रमिकों को, जो कि दुर्भाग्यवश एक ऐसे व्यवसाय में लगा है जो लाभ नहीं कमा रहा है, केवल अपनी मूल मजदूरी पर संतोष करना पड़ेगा जबकि एक अनुकूल श्रमिक, यदि वह लाभ कमाने वाले व्यवसाय में लगा है, लाभ भी प्राप्त कर सकेगा। परन्तु



ये बठिनाई दूर की जा सकती है यदि लाभ सहभाजन को उद्योग व क्षेत्र के आधार पर लागू किया जाये। लेकिन मालिक मूलतः इस प्रकार लाभ को मिलाने का विरोध करते हैं क्योंकि उनके अनुसार इसका अर्थ यह होगा कि उद्योग में अधिक योग्य इकाइयों को अयोग्य इकाइयों की मदद करनी पड़ेगी। मालिकों द्वारा उद्योग आधार पर लाभ सहभाजन के विरोध के कारण ही नमिति ने कुछ विशिष्ट स्थितियों को छोड़कर सप में लाभ सहभाजन का आधार इकाई ही रखा था।

### लाभ सहभाजन का आलोचनात्मक मूल्यांकन

लाभ सहभाजन समिति की यह रिपोर्ट एकमत नहीं थी। मालिकों तथा श्रमिकों, दोनों ही के द्वारा विभिन्न कारणों तथा विभिन्न आधारों पर अनेक आप-त्तियाँ उठाई गईं। केन्द्रीय सलाहकार परिषद्, जिमने इस रिपोर्ट पर विचार किया, किसी भी निष्कर्ष पर नहीं पहुँच सकी। अगस्त व नवम्बर १९५१ तथा जून १९५२ में यह मामला बार-बार संयुक्त सलाहकार मण्डल की मन्त्रालो में विचारार्थ आया। औद्योगिक विकास नमिति द्वारा स्थापित संयुक्त सलाहकार मण्डल के प्रधान, श्री गुलजारीलाल मन्दा ने विचार प्रकट किया कि लाभ सहभाजन तथा बोनस जैसी समस्याओं की जटिलता को ध्यान में रखते हुए यह आवश्यक है कि अमेरिका, इंग्लैंड, जर्मनी, अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक संघ एवं भारतवर्ष के विनियमों की सहायता से कुछ सिद्धान्त, आदर्श और स्तर बनाये जायें। प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में आयोजना आयोग ने भी उल्लेख किया था कि लाभ सहभाजन तथा बोनस के प्रश्नों के लिये विशेष अध्ययन की आवश्यकता है तथा नकदी के रूप में बोनस की अदायगी सीमित होनी चाहिये तथा छेप राशि श्रमिकों की दृष्टि में जमा कर देनी चाहिये। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में भी यह उल्लेख किया गया था कि इसमें पूर्व कि कोई योजना सब पक्षों को मान्य हो, यह आवश्यक है कि लाभ सहभाजन तथा बोनस सम्बन्धी सिद्धान्तों का और अधिक अध्ययन कर लिया जायें। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में लाभ सहभाजन के बारे में कोई उल्लेख नहीं है।

इस प्रकार लाभ सहभाजन योजना को वैधानिक रूप से लागू करने का प्रश्न पन्द्रह वर्ष से भी अधिक समय से सरकार के विचाराधीन है। मालिकों ने, जैसा कि आशा थी ही, इस योजना का पूर्णरूप से विरोध किया है। कुछ मालिकों ने इसको बिल्कुल अममभव बताया है। यह तर्क दिया गया है कि वर्तमान समय में, जबकि पूँजी तथा निवेश बाजारों में विश्वास स्थापित करने में बहुत बठिनाई है, इस प्रकार के प्रयोग से विशेषतया जोखिमपूर्ण है। यह भी कहा गया है कि श्रमिकों की पुराने और अनुभवसिद्ध उत्पादन बोनस की पद्धति से कहीं अधिक लाभ हो सकता है और लाभ सहभाजन के इस नये प्रयोग से जो इनका स्पष्ट है, न श्रमिकों की ओर न ही पूँजी को लाभ होगा।

परन्तु क्योंकि लाभ सहभाजन योजना को लागू नहीं किया गया है अतः इस नये प्रस्ताव की उपयुक्तता अथवा व्यावहारिकता पर कोई अन्तिम निर्णय नहीं

दिया जा सकता। अन्य देशों में भी लाभ सहभाजन सम्बन्धी प्रयोग उत्साहवर्द्धक सिद्ध नहीं हुए हैं, वरन् इससे मालिकों और श्रमिकों में अविश्वास पैदा हो गया है। हमारे विचार में भारत में वर्तमान परिस्थितियों में लाभ सहभाजन योजना को लागू करना उचित ही होगा। देश घोर औद्योगिक अशान्ति से पीड़ित है और उद्योग में शांति स्थापित करने की अत्यन्त आवश्यकता है। यह तब ही हो सकता है जब श्रमिक उद्यमकर्त्ता (Entrepreneur) पूँजीपति के साथ ही बराबर का भागी हो। इसलिये ऐसा प्रयोग अवश्य करना चाहिये क्योंकि प्रयोग और कृतियों के आधार पर ही लाभ सहभाजन तथा श्रमिक सह-सामेदारी का ऐसा व्यावहारिक सिद्धान्त बनाया जा सकता है जिससे राष्ट्रीय समृद्धि में वृद्धि हो। यह स्वीकार करना पड़ेगा कि उद्योगपति अनिश्चित समय तक श्रमिकों का शोषण नहीं कर सकते। अब समय आ गया है जबकि उन्हें उद्योग में लगे अपने निर्धन श्रमियों को अपनी आय का कुछ भाग स्वेच्छा से देना चाहिये। यदि वे इच्छा से ऐसा नहीं करते हैं तब सामाजिक शक्तियाँ उनको पूर्ण भाग लेने के लिये बाध्य कर सकती हैं। देश परिवर्तन काल से गुजर रहा है तथा पंचवर्षीय आयोजनायें देश में चालू हैं। अधिक, और अधिक उत्पादन वर्तमान युग की सबसे बड़ी माँग है। हमें अधिक उत्पादन के हित में श्रमिकों को सन्तुष्ट रखना पड़ेगा। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये इससे अच्छा और कोई मार्ग नहीं हो सकता कि श्रमिकों को भी उद्योग के लाभ में सामीप्य दिला लिया जाये।

---

## औद्योगिक श्रमिकों की ऋण-ग्रस्तता

### INDEBTEDNESS OF INDUSTRIAL WORKERS

भारत के औद्योगिक श्रमिकों के, विशेषकर कारखानों में कार्यरत लोगों के, आर्थिक जीवन का एक विशेष लक्षण यह है कि वह अधिकतर जन्म से ही ऋण-ग्रस्त होते हैं, ऋण में ही रहते हैं तथा ऋण में ही मरते हैं। रॉयल श्रम आयोग के अनुसार “श्रमिकों के निम्न जीवन-स्तर के उत्तरदायी कारणों में ऋण-ग्रस्तता को उच्च स्थान दिया जाना चाहिये।” आयोग का यह भी कथन है कि “अधिकांश श्रमिक तो वास्तव में ऋण में ही पैदा होते हैं। इस बात से हृदय में दुःख भी होता है और प्रशंसा भाव भी आता है कि प्रत्येक पुत्र साधारणतः अपने पिता के ऋण का उत्तरदायित्व ले लेता है। यह एक ऐसा उत्तरदायित्व होता है जो कानूनी आधारों की अपेक्षा धार्मिक एवं सामाजिक कारणों पर अधिक आधारित है।”<sup>1</sup> इसलिये आयोग के अनुसार औद्योगिक श्रमिकों की एक बड़ी समस्या अपने श्रमिक जीवन के अधिकांश समय में ऋण-ग्रस्त ही रहती है।

#### ऋण-ग्रस्तता की व्यापकता (Extent of Indebtedness)

यह अनुमान लगाया गया है कि अधिकतर औद्योगिक केंद्रों में कम से कम दो तिहाई श्रमिक ऋण-ग्रस्त हैं और ऋण की राशि ३ माह के वेतन से भी अधिक है। हाल ही की कुछ जांचों द्वारा श्रमिक वर्ग की ऋण-ग्रस्तता की व्यापकता ज्ञात होती है,<sup>2</sup> यद्यपि इस सूचना को अधिक विश्वसनीय नहीं कहा जा सकता क्योंकि जांच अधिकारियों को श्रमिक अपनी आर्थिक स्थिति बताने में सकोच करता है। श्रमिकों को भी कई बार अपनी ऋण की व्यापकता का पूर्ण ज्ञान नहीं होता। इसके अतिरिक्त रॉयल श्रम आयोग तथा सन् १९४६ की श्रम अनुसन्धान समिति ने भी ऋण-ग्रस्तता के प्रश्न पर विस्तारपूर्वक विचार किया था। ऋण के विषय में हमें कुछ ऐसी रिपोर्टों द्वारा भी आंकड़े प्राप्त होते हैं जो रिपोर्टें ऐसी पारिवारिक बजट जांचों की हैं जो कि सन् १९४३-४५ में भारत सरकार की “निर्वाह खर्च सूचकांक” को तैयार करने की योजना के अन्तर्गत की गई थी। इस विषय पर भारतीय श्रम वार्षिक पुस्तिका, १९४७-४८ (Indian Labour Year Book, 1947-48) के पृष्ठ १६५, पर दिये गये आंकड़े अधिलिखित तालिका में उद्धृत हैं—

1 Report of the Royal Commission on Labour, p 274

2 Labour Bulletin (U P) June 1955 Report by Dr Vidya Dhar

भौद्योगिक श्रमिकों में ऋण-प्रस्तुता

१ केन्द्र	२ सर्वोच्चत परिवारों की संख्या	३ ऋण-प्रस्त परिवारों की संख्या	४ ऋण-प्रस्त परिवारों का प्रतिशत मान	५ ऋण-प्रस्त परिवारों का प्रति परिवार औसत ऋण
<b>बम्बई</b>				रुपये आने पाई
(क) मम्बई	२,०३०	१,२०१	६४.१	१२३ १४ ७
(ख) जलगाँव	३३१	२०५	६०.७	२२७ ० ०
(ग) शोलापुर	७७८	६६७	८५.७	आँकड़े प्राप्त नहीं
<b>पश्चिमी बंगाल</b>				
(क) कलकत्ता	२,७०७	१,१२४	४१.५	११७ ६ १
(ख) हावड़ा व बाली	१,४३५	१,००८	७०.२	आँकड़े प्राप्त नहीं
<b>बिहार</b>				
(क) देहरी प्रीतमोन	२३१	१३४	५८.०	१५७ ० ०
(ख) जमशेदपुर	६६१	४१०	६२.२	२३४ ११ ८
(ग) भारिया	६६६	२२३	२२.३	२८ ॥ ६
(घ) मुंगेर व जमालपुर	५७८	४२६	७३.७	२०३ १० ७
<b>प्रसस</b>				
(क) गोहाटी	२४१	३२	१३.३	१६७ १ ४
(ख) तिनसुकिया	१८५	२२	११.६	७० ० ०
<b>मध्य प्रदेश व बरार</b>				
(क) छकोला	३१५	२५८	८१.६	६६ १५ ३
<b>पूर्वी बंगाल</b>				
(क) लुधियाना	२१३	६६	३२.४	१५० ८ ४
<b>उड़ीसा</b>				
(क) बहुरामपुर	१२३	७३	५९.४	१६१ १२ ११
(ख) कटक	१६८	५२	३१.०	१६६ ० ०
<b>बांगाल</b>				
<b>१. काय</b>				
(क) मद्रास	२७४	१६८	७२.३	७६ ० ८
(ख) कोचीन	२०	१७	८५.८	५५ ० ०
<b>२. काँफ़ी</b>				
(क) मद्रास व बुर्ग	१२२	८७	७१.३	आँकड़े प्राप्त नहीं
(ख) कोचीन	१२	१२	१००.०	२६ २ ८
<b>३. रयड</b>				
(क) मद्रास व बुर्ग	१५	१४	९३.३	४८ ३ ५
(ख) कोचीन	१५	११	७३.३	४४ १४ १

## भिन्न भिन्न औद्योगिक केन्द्रों में ऋण-ग्रस्तता

श्रम अनुसन्धान समिति ने भिन्न-भिन्न केन्द्रों तथा भिन्न-भिन्न उद्योगों में ऋण ग्रस्तता की व्यापकता पर एक विस्तृत रिपोर्ट दी थी। बम्बई शहर में ऋण की मात्रा १० रु० से ७०० रु० तक है। अहमदाबाद में ५७% श्रमिक परिवार ऋण ग्रस्त थे और औसत ऋण प्रति परिवार २६६ ५० रु० था। शोलापुर में औसत ऋण प्रति परिवार २३४ रु० था। नागपुर में प्रान्तीय सरकार द्वारा १९४१-४२ में की गई जाँच में ज्ञात हुआ कि ८२% से अधिक परिवार ऋण ग्रस्त थे और कुल औसत ऋण १३९ रु० था जो कि औसत मासिक आय का चौगुना था। मजमेर ही, जहाँ कि अधिकांश जनसंख्या रेलवे उद्योग में कार्यरत है, भारत में एक ऐसा केन्द्र था जहाँ ऋण ग्रस्त परिवारों की प्रतिशत संख्या सबसे कम थी। पारिवारिक बजट जाँच के अनुसार वहाँ केवल ८७८ प्रतिशत परिवार ऋण-ग्रस्त थे और औसत ऋण प्रति परिवार लगभग २७१ रु० था। मद्रास में सन् १९३५ की पारिवारिक बजट जाँच में ज्ञात हुआ है कि ९०% परिवार ऋण-ग्रस्त थे और औसत ऋण प्रति परिवार लगभग २६२ रु० था। मिर्जापुर में कालीन उद्योग में ७० ८% श्रमिक ऋण ग्रस्त पाये गये और औसत ऋण प्रति श्रमिक लगभग ११४ रुपये था। श्रीनगर में कालीन बुनन के उद्योग में ८२% श्रमिक तथा अमृतसर में ६०% से अधिक श्रमिक ऋण ग्रस्त पाये गये। कलकत्ता कानपुर व मद्रास के कम उद्योग व चमड़ा रगने के उद्योगों में ऋण ग्रस्त श्रमिकों की प्रतिशत संख्या क्रमशः १०० ६९ ३ तथा ६६ ४ थी। विभिन्न स्थानों के छापेखानों में ऋण ग्रस्त श्रमिकों की प्रतिशत संख्या देहली और इलाहाबाद में क्रमशः ५१ ३ और ८७ २ पाई गई। बम्बई के बड़ी उद्योगों में प्रत्येक श्रमिक ऋण ग्रस्त पाया गया और ऋण ग्रस्तता की औसत राशि ३०० रु० पाई गई। चीनी उद्योग में ऋण ग्रस्त श्रमिकों की प्रतिशत संख्या मेरठ, गोरखपुर व मद्रास में क्रमशः ७८ ५, ८० व ७४ प्रतिशत थी तथा औसत ऋण प्रति श्रमिक क्रमशः ३९० रु०, १९१ रु० व १४१ रु० था। अनुसन्धान समिति द्वारा इसी प्रकार चपड़ा उद्योग, चावल मिलों, कपास की मिलों, भिन्न भिन्न खानों ट्रामवेज व बस सेवाओं में ऋण ग्रस्तता अधिक पाई गई है। कुछ राज्यों में श्रम व्यूरो द्वारा की गई औद्योगिक श्रमिकों की पारिवारिक बजट जाँच द्वारा भी अधिक ऋण ग्रस्तता का पता चलता है। व्यूरो ने सन् १९६६ में लोहा व इस्पात उद्योग में काम करने वाले श्रमिकों की ऋण ग्रस्तता का सर्वेक्षण किया।

कानपुर में डॉ० प्रमिहोत्री द्वारा की गई जाँच के आधार पर दो तिहाई श्रमिक परिवार ऋण-ग्रस्त है जिनका औसत ऋण प्रति परिवार १३३ ८७ रु० है और निषेधात्मक (Prohibitory) कानून के होते हुए भी व्याज की दर अधिक है। व्याज की दर १२ से ३००% प्रतिवर्ष तक है। पठान महाजनों की जगह पंजाबी महाजनों ने ले ली है, जो कि अत्यधिक व्याज की दरें वसूल करते हैं। उधार देने वाली एजेन्सियाँ और उनके द्वारा दिये गये ऋणों का प्रतिशत मान इस

प्रकार है—गिन तथा सम्बन्धी ४०.८%, बनिया तथा महाजन ३८.७%, सहकारी सचि-तिर्पा ७.४%, मध्यस्थ एवं मिस्त्री २.१%, मकान मालिक ३.५%, पंजाबी ४.६% अन्य २.६%। विभिन्न उद्देश्यों के लिये ऋण का प्रतिशत मान इस प्रकार है—रहन-सहन खर्च ४५.१, सामाजिक उत्सव ३३.०, बीमारी १४.४, सम्पत्ति-अग्न २.६ तथा ऋण की अदायगी ४.६।

### ऋणग्रस्तता के कारण

औद्योगिक श्रमिकों की ऋणग्रस्तता का उपरोक्त विश्लेषण उनकी गिरी हुई आर्थिक अवस्था की कुलपूर्ण कहानी है—इस अत्यधिक ऋणग्रस्तता के अनेक कारण हैं। अधिकतर पुत्र अपने पिता के ऋण को पैतृक सम्पत्ति के रूप में ग्रहण करता है। परन्तु ऋणग्रस्तता का सबसे प्रमुख कारण रामप-रामन पर बिवाहोत्सव, मृत्यु-संस्कार, पर्व तथा वार्षिक उत्सव आदि हैं। श्रमिकों को प्रावृत्तिता भी उनकी ऋण-ग्रस्तता का एक महत्वपूर्ण कारण है। जब कोई श्रमीण प्रथम बार शहर में पहुँचता है तो उसके साधन एक श्रमीण खेतिहर की अपेक्षा अधिक सीमित होते हैं। प्रारम्भिक घूस के लिए व पहिले कुछ सप्ताहों में, (जिनमें कि मासिक उसे कोई वेतन नहीं देता), जर्ज हेतु, उसे किसी भी शर्त पर ऋण लेने में सकोच नहीं होता। बहुधा किसी वस्त्रक रखी जाने लायक कोई वस्तु न होने के कारण श्रमिक एक ऐसे प्रलेख पर धन के लिये हस्ताक्षर कर देता है (जो धन सम्भवतः ग्राम में उसे कभी न मिलता) जिसमें लिली दातो का अन्तर उसे ज्ञान भी नहीं होता। फिर, इस घुटाई का एक और कारण अज्ञात विपत्तियों का यथायक सामना करने के लिये किसी भी सचित्त दासि का न होना है। भारत में मजदूर का वेतन-स्तर अत्यन्त ग़्नीन है और इस कारण बचत भी कम ही हो सकती है। यद्यपि सरकारी पारि-वारिक बजट जाँच से यह ज्ञात होता है कि ग़्नीन वेतन ही ऋणग्रस्तता का एकमात्र कारण नहीं है क्योंकि अधिक वेतन पाने वाले श्रमिक, ग़्नीन वेतन पाने वालों से अधिक ऋणग्रस्त हैं, फिर भी हम यह कह सकते हैं कि ग़्नीन वेतन श्रमिकों की ऋण-ग्रस्तता का एक महत्वपूर्ण कारण है। निर्धनता कभी तो ऋणग्रस्तता का कारण बन जाती है, कभी उसका परिणाम होती है और कभी दोनों ही। यह सत्य है कि ऋणग्रस्तता का मुख्य कारण सामाजिक रीतियों पर श्रमिकों द्वारा किया गया व्यय है। इस व्यय को साधारणतया अपव्यय समझा जाता है, परन्तु यह स्मरण रखना चाहिये कि श्रमिक सामाजिक संगठन का एक अंग है अतः उसको भी कुछ सामाजिक कार्य एक निश्चित स्तर पर पूर्ण करने होने हैं, चाहे वह इन पर होने वाले व्यय को वहन न कर सकता हो। इन मामलों में व्यक्ति प्रायः झमझाय होता है क्योंकि श्रम अनुसन्धान समिति के शब्दों में “भारत जैसे देश में रीति-रिवाज केवल शासक ही नहीं वरन् अत्यन्त निर्दयी शासक हैं।”<sup>3</sup>

यह कहा जा सकता है कि औद्योगिक श्रमिक की ऋणग्रस्तता का एक मुख्य

3. “In a Country like India custom is not only a king but tyrant as well”.

कारण यह है कि उसका व्यय अधिक है और आय कम है। पूँजीपतियों के हाथों शोषण के कारण उसे अपर्याप्त वेतन मिलता है और इसी कारण उसकी आय भी कम है। सधों के अतिवृत्ती मगजन न होने के कारण श्रमिक अधिक मजदूरी पाने में अनमय रहता है। जब श्रमिक को अपने व अपने परिवार को पालने के लिये पर्याप्त धन प्राप्त नहीं होता तो उसके लिये, यदि मिले तो, केवल ऋण लेने का मार्ग ही खुला रह जाता है। उसका व्यय अधिक होता है क्योंकि उसे सामाजिक उत्सवों, रीतियाँ और रिवाजों पर व्यय करना पड़ता है और यदि ऐसे व्यय को त्याग भी जा सकता हो तो भी श्रमिक अपनी अतिवृत्तता के कारण नहीं त्याग पाता। फिर उत्सव व जुआ भी ऋणग्रस्तता के लिये उत्तरदायी हैं। श्रमिक को परिवार में बीमारी, बेरोजगारी, बरखास्तगी, हटताल अथवा तालाबन्दी के समय में भी ऋण लेना पड़ता है। सामाजिक उत्सवों पर, विशेषकर विवाहोत्सवों पर, व्यय ऋणग्रस्तता का प्रमुख कारण पाया गया है और ऋणग्रस्तता में सामाजिक उत्सवों पर व्यय का अनुपात जमशेदपुर में ३१.८%, बिहार की कोयला खानों में ८८.२%, नया नानपुर में ३३% पाया गया है। विभिन्न स्थानों में विवाह के कारण दिन भर ऋण का प्रतिशत मान ३० व ४० प्रतिशत के बीच है।

ऋणग्रस्तता का एक अन्य महत्वपूर्ण कारण यह भी है कि श्रमिकों को ऋण सरलता से मिल जाता है। श्रमिक को नगर में महाजन द्वारा, जो कि अधिकतर गारबाजी, पठान अथवा पंजाबी होता है, ऋण आसानी से मिल जाता है। बहुधा यह भी देखा गया है कि मिस्त्री अथवा मध्यस्थ भी ऋण देने का धन्दा करते हैं। औद्योगिक क्षेत्र में परचूनिंग भी ऋण देते हैं और ऋण बिना अथवा सामग्री के रूप में भी दिया जाता है। दुकानदार भोजन एवं मदिरा भी उधार देते हैं। वास्तव में यह दला गया है कि कोई भी व्यक्ति, जिसके पास तनिक भी बेसी धन हो, ऊँची दर पर ऋण देने के विषय में सावधाने लगता है। बहुधा छोटे मोटे क्लर्क, विरगल श्रमिकों की विधवाएँ, अथवा बेइयाँ इस प्रकार से अत्यधिक ब्याज की दरों पर (जो १५०% से ३००% तक होनी है) उधार देकर अपनी आय में वृद्धि कर लेती हैं। ब्याज की दर बहुत ऊँची होती है क्योंकि अधिक के पास अपनी जमानत के प्रतिरिक्त कोई जमानत नहीं होती और उसकी प्रवासिता के कारण उसको ऋण देने में बहुत जातिम भी होता है। अधिकतर श्रमिक महाजनो के बगुल में फस ही जाता है और कभी-कभी अपने नीच मित्रों के बहकाने से भी, जो बहुधा महाजन के एजेंट ही होते हैं, उधार धन लेने के लिये तैयार हो जाता है। अतिवृत्त औद्योगिक श्रमिक के अगुठे का बिसान प्रोनोट पर ले लिया जाता है, और इसमें धोखे की गुंजाइश बहुत अधिक रहती है। यदि लिखित प्रलेख न भी हो तब भी श्रमिक में पठान या पंजाबी महाजन की मान को ठुकराने का साहस नहीं होता। ये लोग बहुत ऊँची दरों पर ब्याज वसूल करते हैं और यदि श्रमिक ऋण चुकाने में कुछ घानाकारी कर तो पारोरीक सक्ति प्रयोग करने का भय दिखाकर अत्यधिक वेतन का अधिकांश ब्याज के रूप में ही ले लेते हैं।

## ऋणग्रस्तता के दुष्परिणाम

सरलता से मिला हुआ ऋण श्रमिक के लिए सबसे बड़ा अभिशाप साबित हुआ है और इस रीति का सबसे दुःखदायी दोष यह है कि ऐसे बड़े बड़े ऋण भी श्रमिकों से मिल जाते हैं, जिनको श्रमिक कभी भी चुकाने की आशा नहीं कर सकते। उनकी अधिक्षितता जगमें व्यावसायिक समझ और दूरदर्शिता पंदा करने में बाधक सिद्ध होती है और उनकी हिसाब लगाने की असमर्थता के कारण उन्हें इस बात के लिए विवश होना पड़ता है कि महाजनों के द्वारा ही ऋण की राशि, अधिक या कम, जितनी भी बतायी जाये, उसे स्वीकार कर ले। अधिकतर महाजनों को पूरा ब्याज लगातार नहीं मिलता और इसलिए इस बकाया ब्याज को भी वह मूल-धन में जोड़ देते हैं। कुछ ही वर्षों में यह मूल ऋण बहुत बड़े न स्थायी ऋण में परिवर्तित हो जाता है। बहुत बार तो महाजन वेतन मिलने वाले दिन ही श्रमिक एवं उसके सम्पूर्ण परिवार का कुल वेतन ले लेते हैं और उनको केवल जीवन-निर्वाह हेतु धन फिर ऋण के रूप में दे देते हैं। बहुत से परिश्रमी श्रमिक केवल ब्याज देने ही के लिये अपने जीवन की आवश्यकताओं को छोड़ने पर विवश हो जाते हैं और मूल ऋण चुकाने का तो उन्हें मौका ही नहीं मिल पाता। इसलिए ऋणग्रस्तता, कार्य-कुशलता की वृद्धि में बाधक है। ऋणग्रस्त श्रमिक जो कुछ अतिरिक्त प्रयत्न करते हैं, उसका लाभ केवल महाजन को ही होता है और ऋणग्रस्त श्रमिक सदा ही परेशान रहता है। "इस प्रकार ऋण की विडम्बना श्रमिकों के आत्मसम्मान के लिये एक अभिशाप सिद्ध हुई है और उनकी कार्यकुशलता का ह्रास करती है।"<sup>4</sup>

## ऋणग्रस्तता की समस्या को सुलभाने के उपाय

ऋणग्रस्तता के उपरोक्त दुष्परिणामों के निवारणार्थ रायल थम आयोग ने प्रत्येक उपाय सुझाये हैं। उनमें प्रमुख यह है कि श्रमिकों की ऋण प्राप्त करने की सुविधा को कम किया जाय और महाजन के लिये श्रमिकों की सविन से बाहर ऋण देना असम्भव बना दिया जाय। ऋणग्रस्तता की समस्या को सुलभाने हेतु राज्यो एव केन्द्रीय सरकारों द्वारा जो वर्तमान वैधानिक पग उठाये गये हैं वे रायल थम आयोग की सिफारिशों के परिणामस्वरूप ही हैं।

## मजदूरी की कुर्की के विरुद्ध लिए गए पग (Measures against Attachment of Wages)

आयोग ने पहले मजदूरी की कुर्की के प्रश्न पर विचार किया। उसे पता चला कि यद्यपि सन् १९०८ के नागरिक दण्ड संहिता (Civil Procedure Code) के अन्तर्गत श्रमिकों व घरेलू नौकरों की मजदूरी की कुर्की नहीं हो सकती, परन्तु इस संहिता के उपबन्ध ऐसे थे कि बहुत से सगठित उद्योगों के श्रमिक संहिता में दी गई श्रमिक की परिभाषा में नहीं आते थे। इसके अतिरिक्त इस संहिता के अन्तर्गत महाजनों को इस बात की आज्ञा थी कि वह कुछ वर्ग के श्रमिकों के लिये, (जैसे

4 "The tyranny of debt degrades the employee and impairs his efficiency."



रेलवे वर्कचारी तथा स्थानीय निकाय कर्मचारी) मालिकों द्वारा ऋण वसूल करने में सहायता ले सकते थे और वेतन कुर्की के लिए आज्ञा पत्र प्राप्त कर सकते थे। कानून द्वारा महाजनो को दी गई इस सुविधा एवं सुरक्षा को दूर करने के लिए आयोग ने सिफारिश की कि प्रत्येक ऐसे व्यक्ति की मजदूरी, जिसका वेतन ₹०४ २० से कम हो, कुर्की की सम्भावना से मुक्त कर दी जानी चाहिये।"

इस सिफारिश को कार्यान्वित करने के लिये भारतीय सरकार ने सन् १९०८ में नागरिक दण्ड अधिनियम (Civil Procedure Act) को संशोधित किया। इस संशोधित अधिनियम के अन्तर्गत उन व्यक्तियों का वेतन, जिनको (१००) २० प्रति मास से कम मिलते है और सरकारी कर्मचारी के वेतन के पहिले सौ रुपये और शेष के प्राये भाग को वातूनी कुर्की से छूट दे दी गई है। यह अधिनियम निम्नतर कुर्की की अवधि को भी सीमित करता है और इसमें इस बात की एक धांग है कि यदि किसी व्यक्ति का २४ माह का वेतन कुर्क कर दिया गया है तो फिर कुर्की से उस एक वर्ष तक छूट रहगी। अक्तूबर सन् १९५० में एक अधिसूचना द्वारा भारत सरकार ने निर्वाह खर्च बोनस और अन्य प्रकार के भत्तों को भी वातूनी कुर्की से मुक्त कर दिया है।

### ऋण हेतु कारावास के विरुद्ध उपाय

आयोग की एक अन्य सिफारिश ऋण हेतु कारावास के दण्ड से सम्बन्धित थी। आयोग की रिपोर्टें देने के समय जैसा कि वातून था इसके अनुसार किसी भी ऋणी पुरुष को ५० रुपये से अधिक राशि की डिग्री (Decree) के निष्पादन (Execution) के हेतु गिरफ्तार किया जा सकता था और ६ माह का कारावास दिया जा सकता था। यदि ऋण की राशि कुछ कम होती थी तो ६ हफ्तों के कारावास की व्यवस्था थी। आयोग ने यह भी बताया कि केवल इस बात की पगकी ही कि ऋण न श्राव्य करने पर ऋणी को कारावास कराया जा सकता था, ऋणदाता के हाथ में एक शक्तिशाली हथियार था। यद्यपि आयोग की सूचना के अनुसार यह भी पता लगा कि व्यापारिक साधारणतया कारावास का दण्ड देने के पक्ष में न थे और ऋणदाता भी ऐसा व्यक्ति का, जिसके पास रुपया न हो, कारावास दिलाने के पक्ष में न थे, क्योंकि उन्हें कारावास काल में ऋणी के खाने पीने की व्यवस्था करनी पड़ती थी। इसलिए आयोग ने सिफारिश की कि उनके विचार में ऋणियों के लिए कारावास का दण्ड अपायोचित नहीं था और कम से कम उन औद्योगिक व्यक्तियों के लिए, जिनका मासिक वेतन (१००) २० से कम हो, ऋण के कारण पकड़े जाने के नियम को तथा कारावास के दण्ड को समाप्त कर देना चाहिये जब तक कि यह न सिद्ध हो जाय कि ऋणी अदायगी की स्थिति में होते हुए भी ऋण का भुगतान नहीं कर रहा है।

पंजाब सरकार ने १९३४ में पंजाब ऋणशून्यता सहायता अधिनियम (Punjab Relief of Indebtedness Act) पारित किया जिसके अन्तर्गत निम्नी

भी ऋणी को उस समय तक कारावास नहीं हो सकता था जब तक कि वह अपनी किसी ऐसी जायदाद से जो डिब्बी के निष्पादन के लिए कुर्क की जा सकती हो ऋण की राशि देने से इन्कार न करदे। भारत सरकार ने भी १९३६ में ऋण बाधित न करने पर कारावास के दण्ड को रोकने के लिये 'नागरिक दण्ड संहिता' में संशोधन किये। इस संशोधित अधिनियम द्वारा सिवाय उस स्थिति के जबकि ऋणी से यह सम्भावना हो कि वह न्यायालय के जेजाधिकार से बाहर चला जायगा और इस प्रकार 'डिब्बी' निष्पादन में रुकावट डालेगा अथवा देर करेगा, या जहाँ सम्पत्ति बेईमानी से हस्तगत न की गई हो, ऋण के लिये कारावास का दण्ड नहीं दिया जा सकता।

### ऋण अपाकरण के उपाय (Measures for Liquidation of Debt)

ऋणियों के संरक्षण के उपरोक्त उपायों से आयोग सन्तुष्ट नहीं था और ऋण अपाकरण के विषय में उसने यह सुझाव दिया कि कानून को इस प्रकार संशोधित किया जाये कि श्रमिकों और मजदूरों के बीच ऐसे इकरार न हो सके जिनको श्रमिक भारी व अनवरत (Prolonged) मुसीबतों के उठाये बिना सम्भवतः पूरा नहीं कर सकता।

भारत सरकार ने देहली प्रदेश में एक योजना को प्रयोग के रूप में कार्यान्वित करने का प्रयत्न किया, परन्तु योजना को लागू नहीं चला सकी। अभी तक सरकार ने इस विषय में कोई पग नहीं उठाया है। मद्रास प्रदेश सरकार (तत्कालीन मध्य प्रांत) ने १९३६ में "औद्योगिक श्रमिक ऋण समझन एवं अपाकरण अधिनियम" (Adjustment and Liquidation of Industrial Workers' Debt Act) पारित किया। यह केवल उन औद्योगिक श्रमिकों तक सीमित है जो कि ५० रु० प्रति मास तक अर्जित कर रहे हैं, यद्यपि हाल ही में संशोधन द्वारा इस सीमा को ६० रु० तक बढ़ा देने का प्रयास किया गया है। इन अधिनियम के अधीन कोई भी श्रमिक, जिसका ऋण उसकी परिसंपत्ति (Assets) और तीन माह की मजदूरी से अधिक हो, अपने ऋण के अपाकरण के लिए प्राधान्य-पत्र दे सकता है। परिस्थिति की वास्तविकता और श्रमिकों के वेतन एवं उसके आधितों की सख्या को ध्यान में रखते हुए न्यायालय उस राशि को तय कर देता है जिसका कि श्रमिक को एक उचित समय में भुगतान कर देना चाहिये। मजदूरी की राशि, जो कि श्रमिक से ऋण अपाकरण हेतु एक माह में मांगी जा सकती है, १ से ३ तक हो सकती है और इसकी अदायगी ३६ माह से भी अधिक अवधि तक हो सकती है। व्याज की मूल राशि को 'दामदुष्ट' के सिद्धान्त के अनुसार कम कर दिया गया है, अर्थात् व्याज ऋण की मूल राशि से अधिक नहीं हो सकता।

### औद्योगिक संस्थानों को घेरने के विरुद्ध उपाय

### (Measures against Besetting of Industrial Establishments)

एक अन्य समस्या, जिस पर रॉयल श्रम आयोग ने विचार किया, औद्योगिक

संस्थानों को धरे जान की थी। घेरने से तात्पर्य किसी भी मस्जान के दरवाजे, फाटक वा अहाते व समीप या दिसाई पड़ने तक की दूरी तक धूमना, फिरना निषा जाता है। गैज़ल थम आयोग ने यह पाया कि “अहुक में गहूकार ऐसे हैं जो दानूनी भाग प्रहस करने की अपवा थमिको पर अपट पटते हैं और हितारक/उपायो पर निर्भर रहते हैं। उनक लिये लाठी हों एक एसो घदालत है जहां वह अपीन करते हैं और वनन वान दिन नारखानो के फाटक पर कृणियो के वाटर घान हो उन पर तत्वाल अपट पडन के लिये प्रतीक्षा करते हुए दिखार्द पडते हैं।” इंग्लिय माहूकार के एम बायों को रोदने के लिये अयोग ने सिफारिश की कि नए वभूनी व लि० ओद्योषिक संस्थानों को घेरना फौजदारी व प्रजेय (Cognizable) अपरोध बना देना चाहिये।

फिर भी भारत सरकार द्वारा इस सिफारिश पर कोई एग नहीं उठाया गया है। परन्तु बंगाल सरकार ने १९३४ में बंगाल थमिक मरक्षण अधिनियम (Bengal Workmen's Protection Act) पारित किया जिसके अनुसार यदि कोई व्यक्ति कारखाना कार्यालय आदि में कार्य करने वालों से अपन कस वसूल करन की दृष्टि से उनके ममीप चक्कर बाटता हुआ पाया जायेगा तो उसको जुर्माना का दण्ड अथवा कारावास का दण्ड जो कि ६ माह हो सकता है, अथवा दानो ही दण्ड दिय जा सकते हैं। आरम्भ में तो इस अधिनियम का क्षेत्र बवल कलकत्ता एक निकट वर्गी तीन सेरो तक (२४ परगना हुगली और हावडा) ही सीमित था, परन्तु सरकार को इस अधिनियम के क्षेत्र को और भी अधिक विस्तृत कर देने का अधि-कार था। अधिनियम के उपबन्धों को अधिक स्पष्ट करने व लिय तथा स्थानीय निवायो, जनापयोगी सेवाओ व समुद्री कर्मचारिया तक विस्तृत करने के लिये इस अधिनियम में १९४० में संशोधन किया गया। गण्ड प्रवेश सरकार ने भी १९३० में मध्य-प्रान्त कृषी संरक्षण अधिनियम पारित किया, जो बंगाल के अधिनियम पर ही अधिकतर आधारित था, परन्तु उसका विस्तार कुछ अधिक था। मद्रास सरकार ने भी मद्रास शहर में पठान माहूकारों की निदयता को रोदने के लिये १९४१ में मद्रास थमिक संरक्षण अधिनियम पारित किया। १९४२ का बिहार थमिक संरक्षण अधिनियम भी थमिकों के कार्य स्थानों को अथवा थमिकों की वेतन प्राप्ति की जगहों का घेर कर कस वगुनी की रीति वा रोदने का प्रयास करता है और ऐसे थमिकों को मद्रासों के द्वारा तथा किय जाने अथवा डराये धमकाये जाने से बचाता है। ऐसे स्थानों पर कस वगुनी की दृष्टि से घेरा डालने पर जुर्माना अथवा ६ माह के कारावास का दण्ड अथवा दानो ही दिय जा सकते हैं। उ० प्र० सरकार भी इस प्रकार का विधान बनाने का विचार कर रही है।

### अधिनियमों का मूल्यांकन

थम अनुसन्धान समिति की रिपोर्ट से यह ज्ञात होता है कि औद्योगिक थमिकों की कृणप्रस्तावों के विषय से सम्बन्धित अधिनियमों से बहुत अधिक लाभ

नहीं हुआ है। फिर भी समिति ने यह सिफारिश की है कि इस प्रकार के ही कानून अन्य राज्य सरकारों द्वारा भी अपनाये जाने चाहिये। समिति के विचार के अनुसार इस प्रकार के प्रयत्नों से श्रमिक की स्थिति में काफी सुधार हो सकता है क्योंकि उनके कष्ट बहुत सीमा तक ऋणप्रस्तुता के कारण ही हैं।

उपसंहार एवं सुझाव

श्रम अनुसन्धान समिति ने इस ओर संकेत किया था कि इन उपायों के होते हुए भी औद्योगिक श्रमिकों की ऋणप्रस्तुता देश में कम होती दिखाई नहीं देती। यह तथ्य सत्य प्रतीत होता है क्योंकि महाजनो को औद्योगिक क्षेत्रों में समाप्त कर देना कठिन है। कानून बनाने से महाजन का भार्य कठिन अवश्य हो सकता है परन्तु महाजन के लिये श्रमिकों से उनके घरों से अपना ऋण वसूल करना कठिन नहीं है, विशेषकर ऐसी परिस्थिति में जबकि बहुधा ऋणदाता कारखाने के भन्दर का मध्यस्थ ही होता है। ऐसे अवसर भी आते हैं जबकि श्रमिक को धन की अत्यधिक आवश्यकता होती है। महाजन सकलकालीन परिस्थिति में श्रमिकों को सहायता देकर एक बहुत उपयोगी कार्य करते हैं। इसमें सन्देह नहीं कि रॉयल धन आयोग श्रमिकों द्वारा ऋण पाने की सुविधाओं को कम करने के पक्ष में था परन्तु चाहे जो भी कानून बनाया जाये, जब तक अत्यन्त अल्प गजबूरी, भरती तथा पब्लिशिंग में चलने वाली सर्वव्यापी घूस और भ्रष्टाचार को समाप्त नहीं किया जायेगा, श्रमिक महाजन के बिना नहीं रह सकता और इस समस्या का कोई विशेष समाधान नहीं हो सकता। इसलिये आवश्यकता इस बात की है कि श्रमिक इतना अज्ञित करने योग्य हो जाये कि वह न केवल अपनी प्रतिदिन की आवश्यकताओं को पूर्ण कर सके वरन् कुछ बचत भी कर सके जो कि भविष्य में बनायक आगे वाले सकटों के समय और कुछ विवाह जैसी रीति-रिवाज की आवश्यकताओं के अवसरों पर व्यय की जा सके। युद्ध काल में मालिकों द्वारा मजदूरों की दुकानों की सुविधा प्रदान की गई थी, जिसका उल्लेख कल्याण कार्यों के अन्तर्गत किया जा चुका है। विभिन्न वस्तुओं को लागत मूल्य पर देने का प्रयत्न औद्योगिक श्रमिकों को महाजनो एक दुकानदारों के समुल से बचाने में निस्तन्देह सहायक सिद्ध होगा। यह एक ऐसा कार्य है जो आगित काल में भी श्रमिकों के हितों को सुरक्षित रखने के हेतु बालू रखने के योग्य है। सन् १९६२ से श्रम व रोजगार मन्त्रालय ने सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्र के ऐसे उद्योगों में उपभोक्ता सहकारी बण्डारों अथवा उचित मूल्य की दुकानों के संगठन की एक योजना लागू की है जिनमें ३०० या इससे अधिक श्रमिक काम करते हैं। मार्च १९६७ तक, ३,६५४ सस्थानों में ऐसे २,७४८ स्टोर बालू हो चुके थे। इसके अतिरिक्त, ऋणप्रस्तुता की समस्या को हल करने के लिये श्रमिकों में शिक्षा के विस्तार एवं प्रचार द्वारा अप्रत्यक्ष को रोकना भी नितात आवश्यक है।

ऋण-प्रस्तुता की समस्या का निवारण करने की दृष्टि से सहकारी साख समितियों और श्रमिक बचत निधियों की स्थापना भी बहुत सहायक सिद्ध हो सकती

है। औद्योगिक केंद्रों में अधिक ऋण लेने को रोकने, श्रमिकों में दूरदर्शिता उत्पन्न करने तथा कम व्याज पर ऋण प्रदान करने की सुविधा देने के लिये सहकारी साख समितियाँ और उत्तम रहन-सहन के हेतु समितियों का विस्तृत रूप में होना नितांत आवश्यक है। भारत में विभिन्न स्थानों पर औद्योगिक संस्थानों में सहकारी साख समितियाँ और श्रमिकों के बैंक स्थापित किये गये हैं जो श्रमिकों को कम व्याज पर ऋण उपहार देते हैं। इनका उदाहरण बंगाल की जूट मिलों में और कई रस्वे केंद्रों में मिलता है। इनके स्थानों पर इन साख समितियों का कार्य बहुत सफल रहा है। १९६७ में बोयला प्लान में ऐसी ३६४ सहकारी समितियाँ तथा भण्डार कार्य कर रहे थे जो अपने सदस्यों को उचित दर पर ऋण देते हैं और उपभोक्ता भाल बचते हैं। सरकार द्वारा इन समितियों को सहायक अनुदान (Grants-in aid) के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। १९६२-६७ में कायला प्लान श्रमिक कल्याण निधि में से १६ करोड़ लाख ४० की राशि इस हेतु स्वीकृत की गई थी। परन्तु अभी तक श्रमिकों के लिये सहकारी साख समितियों की स्थापना की ओर उतना ध्यान नहीं दिया गया है जितना दिया जाना चाहिये। इस प्रकार मानविक प्रयत्नों के दम उठा सकते हैं तथा ऐसी समितियों की स्थापना एवं व्यवस्था कर सकते हैं। मालिका द्वारा वोनस श्रमिकों के प्रांवीडेन्ट फंड में से कुछ काल में धन देने की सुविधा भी दी जा सकती है। यह धन श्रमिकों की मजदूरी में से छाटी छान्टी रिक्ता में काटा जा सकता है। अब सहकारी समितियों के दोषों परीक्षण के लिये निर्वहण निधि में से भी रूपय निकालने की अनुमति दे दी गई है।

इन सब बातों पर विचार करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि मजदूरी समामीकरण न्यूनतम मजदूरी का आश्वासन, साप्ताहिक प्रदायगी, सहकारी आन्दोलन का विस्तार, सामाजिक बीमा योजनाएँ, ऋणी श्रमिकों की सुरक्षा के लिये कानून एवं ऋण का प्रवाकरण (Liquidation) तथा निष्क्रमण (Redemption) आदि सभी बातों की व्यवस्था करने पर ही श्रमिकों की आर्थिक दशा में सुधार हो सकता है और तब ही ऋण-प्रश्न की समस्या का भी समाधान हो सकेगा।

## ✓ जीवन-स्तर

### THE STANDARD OF LIVING

जीवन-स्तर की परिभाषा एवं उसका अर्थ

‘जीवन-स्तर’ एक लचीला वाक्यांश है। इस बात की व्याख्या करना कि जीवन-स्तर क्या है, वास्तव में बड़ा कठिन है क्योंकि यह व्यक्ति-व्यक्ति का, वर्ग-वर्ग का और देश-देश का भिन्न होता है। किसी के जीवन-स्तर को मापने के लिये कोई विशेष नियम नहीं है। जीवन-स्तर को निर्धारित करने वाले तत्व भी निश्चित नहीं हैं। भ्रष्ट ऐसी दशा में किसी निश्चित परिणाम पर पहुँचना कठिन ही नहीं दुसाध्य भी है। कभी-कभी यह कहते हुए सुना जाता है कि तुलनात्मक दृष्टि में भारत की अपेक्षा संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में जीवन-स्तर बहुत ऊँचा है। इस बात से सम्पूर्ण समाज के स्तर का बोध होता है और यह जीवन-स्तर किसी देश के प्राकृतिक धन, लोगों की कार्य-कुशलता और उनकी सख्या तथा देश की औद्योगिक अवस्था पर आधारित होता है। कभी-कभी यह कहने में आता है कि किसी कुशल कारीगर की अपेक्षा डॉक्टर का जीवन-स्तर उत्तम है और कुशल कारीगर का स्तर साधारण मजदूर के जीवन-स्तर से उत्तम है। इस कथन से समाज में स्थित भिन्न-भिन्न वर्गों के जीवन-स्तर का पता लगता है और यह जीवन स्तर अधिकतर इस बात पर निर्भर होता है कि सामाजिक ग्राम में से प्रत्येक वर्ग प्रतियोगिता द्वारा अपना कितना भाग पाता है। फिर भी, जब तक कि इसके विषय में विशेष रूप से कुछ कहा न जाये, ‘जीवन-स्तर’ शब्द का प्रयोग प्रायः वर्ग विशेष के लिये ही किया जाता है।

यद्यपि जीवन-स्तर शब्द की परिभाषा करने में कई कठिनाइयाँ हैं, तथापि जीवन-स्तर को सामान्य रूप से मापसूत्र किया जा सकता है। जीवन-स्तर का माप यह कहकर भली प्रकार व्यक्त किया जा सकता है कि जीवन-स्तर शब्द का तात्पर्य आवश्यकता, आराम और विलासिता की वस्तुओं की उस मात्रा से है जिनका कि व्यक्ति उपभोग करता है। इस प्रकार, आवश्यकता, आराम और विलासिता सम्बन्धी वस्तुयें, जिनका व्यक्ति जीवन में ग्रहणस्त हो जाता है, उसका जीवन-स्तर नियत करती हैं। परन्तु आवश्यकता, आराम और विलासिता सापेक्ष शब्द हैं, और स्थान, काल तथा व्यक्ति के अनुसार उनमें भिन्नता पाई जाती है। इसलिये व्यक्ति

का सामाजिक स्तर, सामाजिक वातावरण तथा भलवायु की दशा आदि सभी बातें उसके जीवन स्तर को मालूम करने में देखनी पड़ती है।

इस बात में अन्तर है कि जीवन स्तर वास्तव में कैसा है और कैसा होना चाहिये और कौनसा स्तर ऐसा हो सनता है जिसमें आरामदायक और स्वास्थ्यकर रीति से रहने के लिये सब वस्तुयें प्राप्त हो सकें। वर्तमान काल में कुछ ही लोग इस बात को अस्थायी रूप से कह सकते हैं कि न्यूनतम जीवन-स्तर जीविका निर्वाह के स्तर में स्पष्ट रूप से ऊँचा होना चाहिये। यहाँ यह बात विशेष ध्यातव्य है कि जीवन स्तर का उच्च और निम्न होना व्यक्ति की आदतों और अव्यवस्था से होता है और आदतें शीघ्र नहीं बदला करती। इसी प्रकार, जीवन स्तर को परिवर्तित करने में समय लगता है। फिर भी सच तो यह है कि जीवन स्तर को गिराने की अपेक्षा बड़ी सुगमता से ऊँचा उठाया जा सकता है क्योंकि उच्च स्तर से अभिप्राय यह है कि अधिक से अधिक आवश्यकताओं की सन्तुष्टि की जाये। इसकी अपेक्षा कि एक मनुष्य ऐसी आवश्यकताओं को, जिनका कि वह अभ्यस्त हो गया है, कम करे, उससे लिये नई नई आवश्यकताओं और नई-नई रुचियों को अपना लेना आसान होता है।

### जीवन-स्तर का निर्धारित करने वाले तत्व

कुछ तत्व ऐसे भी हैं, जिनके द्वारा देश में जीवन-स्तर निर्धारित होता है। मनुष्य के व्यक्तित्व के विकास में उसके वातावरण का बड़ा प्रभाव पड़ता है। जो भावनाएँ उसके वर्ग में होती हैं, वही उसमें आ जाती हैं। वर्ग के प्रभाव के अतिरिक्त जीवन-स्तर निर्धारित करने में व्यक्ति की आय का भी बड़ा महत्वपूर्ण योग है। त्रय-शक्ति उसकी इच्छाओं की मात्रा और गुणों को निर्दिष्ट करती है। इस प्रकार जीवन-स्तर आय द्वारा निर्धारित होता है। मार्शल के शब्दों में: “सफलता का सोपान पर व्यक्ति जितना ही ऊँचा चढ़ता है, उसका दृष्टिकोण उतना ही विस्तृत और व्यापक होता है। जितना वह देखने की चेष्टा करता है, उसने उतनी ही दूढ़ने की प्रवृत्ति की वृद्धि होती है।” एक अन्य तत्व है—सम्पत्ता की प्रगति। सम्पत्ता का ज्यों ज्यों विकास होता है और व्यक्ति अपने उपभोग की अधिक स अधिक वस्तुयें प्राप्त करता है। उसकी चिन्ताएँ भी बढ़ती जाती हैं। परन्तु जैसे-जैसे सम्पत्ता अधिक जटिल होती है जीवन स्तर का उत्थान भी होता है, यद्यपि यह अनियमित रूप से होता है। इसके अतिरिक्त मनुष्य की व्यक्तिगत विशिष्टताएँ, उसकी आदतें शिक्षा और दृष्टिकोण तथा उसके धन व्यय करने का ढंग आदि भी जीवन-स्तर निर्धारण करने में महत्वपूर्ण हैं। मनुष्य की आय अधिक भी हो सकती है। परन्तु यदि उसमें बुरी आदतें पड़ जाती हैं और वह अपना धन व्यर्थ ही नष्ट करता है तो उसके जीवन-स्तर में किसी प्रकार की प्रगति नहीं हो सकती। कजूस व्यक्ति जीवन के आराम और सुविधाओं पर अधिक व्यय नहीं करता। परिणाम यह होता है कि उसका जीवन-स्तर अपेक्षाकृत ऊँचा नहीं हो पाता।

जीवन के प्रति दृष्टिकोण का—अर्थात् किसी मनुष्य का भौतिक उन्नति में विश्वास है, या आध्यात्मिक उन्नति में—भी जीवन स्तर पर बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। बहुत से मनुष्य सादा जीवन तथा उच्च विचार के अनुयायी हैं और यद्यपि सुविधायें उपलब्ध करने की उनकी स्थिति भी होती है, तथापि बहुत से जीवन के आनन्दों से वे अपने आपको वंचित रखते हैं। डाक्टर मार्शल के शब्दों में, “जीवन-स्तर को उठाने के लिये यह आवश्यक है कि बुद्धिमत्ता, वल और आत्म-सम्मान में वृद्धि हो, क्योंकि इन्हीं बातों से व्यय करने में मनुष्य उचित निर्णय और यत्न कर सकता है और ऐसे खान-पान से दूर रह सकता है, जिससे भूख की तृप्ति तो हो जाती है, लेकिन कोई शक्ति प्राप्त नहीं होती। वह उन बातों से भी दूर रह सकता है, जो आरोग्य और नैतिक दृष्टि से बुरी हैं।” इसके अतिरिक्त, रीति-रिवाज और फैशन की भी जीवन स्तर पर बड़ी प्रभावशाली प्रतिक्रिया होती है। क्या चाहिये, क्या नहीं चाहिये—इस प्रकार की व्यक्ति की आवश्यकतायें मनुष्य के जीवन व्यतीत करने के उस दृष्ट पर निर्भर करती हैं जिसमें कि वह समाज में प्रचलित रीति-रिवाजों और फैशन के अनुसार अपने आपको डाल लेता है। यदि डाक्टर और दूकानदारों की एक ही घाय हो, तब भी उनके रहन-सहन का स्तर भिन्न ही होगा। डाक्टर अपनी वेश-भूषा अचली बनाकर रहेगा, सुन्दर और स्वच्छ मकान में अपने रहने की व्यवस्था करेगा, स्वास्थ्यकर भोजन आदि पर अधिक धन व्यय करेगा, जबकि दूकानदार अपने अधिक से अधिक समय, धन और शक्ति को अपने व्यापार सम्बन्धी कार्यों के प्रसार में लगायेगा, गन्दे कपड़े पहन कर और कभी-कभी मामूली खाना खाकर साधारण जीवन-व्यतीत करेगा। सभी जानते हैं कि दूकानदार वर्ग के लोग, जिनका भारत में एक विशेष वर्ग होता है, मकान बनवाने और विवाह आदि के अवसरों पर असाधारण रूप से व्यय करते हैं, अर्थात् वे सादा जीवन ही व्यतीत करते हैं।

किसी देश की सामाजिक और धार्मिक संस्थाओं का भी आर्थिक कार्यों और जीवनस्तर पर गहरा प्रभाव पड़ता है। उदाहरणार्थ, जाति प्रथा ने भारत में जनता के एक विशेष वर्ग को निम्न स्तर की कोटि में पहुँचा दिया है और उनकी आय चाहे कुछ भी हो, यह कल्पना भी नहीं की जा सकती कि किसी मेहतर के घर में सोफासेट या रेडियो भी हो सकता है। सामाजिक प्रथायें, जैसे—विवाह, जन्म, मरण के समर्थ अन्त्येष्टि संस्कार आदि पर अत्यधिक व्यय आदि मनुष्य की आय का एक बहुत बड़ा अंश ले लेती हैं और इससे उसका जीवन निम्न कोटि की श्रेणी में आ जाता है। संपुरण परिवार प्रणाली भी मनुष्य की आय को अन्य मनुष्यों में वितरित कर देती है। इससे बाल-विवाह और जनसंख्या में वृद्धि को प्रोत्साहन मिलता है और इस प्रकार जीवनस्तर नीचा होता चला जाता है। इस प्रकार यह बात भी कि परिवार में कितने सदस्य हैं या कितने आश्रित हैं, जिनका एक व्यक्ति को गलन-पोषण करना है, जीवनस्तर पर प्रभाव डालती है। इसके अतिरिक्त, कीमतों और निर्वाह खर्च का भी रहन-सहन के स्तर पर बड़ा प्रभाव पड़ता है,



क्योंकि यह धातें तुलनात्मक रूप से मनुष्य की असल मजदूरी और नकद मजदूरी में भेद डाल देती है।

इस प्रकार, ऐसे अनेक तत्व हैं जिनको किसी देश के या किसी भी वर्ग या समुदाय से सम्बन्धित लोगों के जीवनस्तर की समस्या की विवेचना करते समय ध्यान में रखना पड़ता है।

**जीवनस्तर किस प्रकार ज्ञात होता है**

जीवनस्तर को ज्ञात करने की एक विवरित विधि है—प्राय और व्यय की मही का समुचित ज्ञान प्राप्त करना। इसका अभिप्राय है—परिवार बजट निर्माण और उसके विश्लेषण की विधि को अपना लेना। इस आधार पर कोई भी व्यक्ति वही आमांश से यह निर्णय कर सकता है कि जितनी आवश्यकताओं, आराम और विलासितापूर्ण वस्तुओं का कोई मनुष्य उपभोग कर रहा है। इसके विश्लेषण के उपरान्त जीवनस्तर उच्च कोटि का है या निम्न कोटि का, यह ज्ञात किया जा सकता है। इसलिए हम पहले भारतीय औद्योगिक श्रमिकों के परिवार बजटों का अध्ययन करेंगे।

**परिवार बजट सम्बन्धी पूछताछ (Family Budget Enquiries)**

औद्योगिक श्रमिकों में सम्बन्धित कुछ परिवार बजट सम्बन्धी पूछताछ सन् १९२१-२२ में बम्बई में की गई थी। परन्तु इससे भी अधिकाधिक व्यापक आँकड़े उस परिवार बजट पूछताछ के परिणामस्वरूप मिलते हैं, जो भारत सरकार ने सन् १९४३-४५ में निर्वाह खर्च सूचकांक बनाने की योजना के अन्तर्गत की थी। २८ केन्द्रों में व्यापक परिवार बजटों के बारे में मातृम किया गया था। इनमें लगभग २७,००० बजट एकत्रित किये गए और उनका विश्लेषण किया गया। इन २८ केन्द्रों में से ६ एक पाकिस्तान में चले गये हैं और भारत में २२ केन्द्रों में से २० की रिपोर्टें प्रकाशित की जा चुकी हैं। इसी प्रकार की पूछताछ सन् १९४७ में असम, बंगाल और दक्षिण भारत के चुने हुए बागान में भी की गई थी और इस पूछताछ पर आधारित रिपोर्टें भी प्रकाशित कर दी गई हैं। सन् १९४५ में भारत सरकार के आर्थिक सलाहकार के कार्यालय ने भी केन्द्रीय सरकार के मध्यम वर्ग के कर्मचारियों के पारिवारिक बजटों की पूछताछ की थी। इसका उद्देश्य यह था कि इस पूछताछ के आधार पर निर्वाह-खर्च-सूचकांक बनाये जायें। इनकी रिपोर्टें भी प्रकाशित कर दी गयी हैं। भारतीय सांख्यिकी सस्थान, बम्बई ने भी बम्बई नगर के मध्यम श्रेणी के परिवारों से सम्बन्धित स्वास्थ्य और आहार सर्वेक्षण पर अपनी रिपोर्ट प्रकाशित की है। १९४८ के न्यूनतम मजदूरी अधिनियम को लागू करते समय भी अनेक राज्य सरकारों और अधिक व्यूरो ने कुछ महत्वपूर्ण औद्योगिक केन्द्रों में पारिवारिक बजट सम्बन्धी पूछताछ प्रारम्भ कर दी है और कुछ के परिणाम प्रकाशित भी किये जा चुके हैं। इस प्रकार की पूछताछ श्रम व्यूरो के निदेशक ने सन् १९४६ और १९५० में बांगाल में भी की थी। बाद में श्रम व्यूरो

ने ध्यावर, भोपाल, सतना, कुर्ग और विन्ध्य प्रदेश आदि में भी परिवार वजट सम्बन्धी पूछताछ की। त्रिपुरा के चाय बागान में काम करने वाले कर्मचारियों के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के हेतु अक्टूबर १९५६ में पारिवारिक वजट सम्बन्धी एक जाँच की गई। १९६१-६२ में, त्रिपुरा प्रशासन ने भी गैर-शारीरिक एवं गैर-कृषि कर्मचारियों के परिवारों के विषय में परिवार वजट सम्बन्धी जाँच की। डा० बी० अभिनवोत्री ने सन १९५० में कानपुर के ६०० श्रमिक परिवारों से पारिवारिक वजट पूछताछ की थी। आयोजना आयोग की अनुसन्धान कार्य-क्रम समिति ने भी परिवार वजट पूछताछ के सम्बन्ध में कई योजनाओं की स्वीकृति दी है। १९५६ में बम्बई सरकार ने ८ पारिवारिक सर्वेक्षण किये और औद्योगिक श्रमिकों के परिवार वजटों की भी पूछताछ की। मगलौर में औद्योगिक श्रमिकों के ८२ परिवार वजटों को मैसूर सरकार ने पूछताछ की है। आन्ध्र में ६ केन्द्रों में इस प्रकार की पूछताछ की गई है और पश्चिमी बंगाल के बागान में भी परिवार वजट पूछताछ की गई है।

सितम्बर सन् १९५८ में भारत सरकार ने फैक्ट्रियो, खानों और बागान के ५० केन्द्रों में श्रमिकों के परिवारों के रहन-सहन का सर्वेक्षण आरम्भ किया है। इस सर्वेक्षण का उद्देश्य विभिन्न केन्द्रों पर और सारे भारत के लिए तमान रूप से ऐसे आँकड़े प्राप्त करना है, जिनके आधार पर श्रमिकों के उपभोक्ता सूचकांक तैयार से बनाये जा सकें, और श्रमिकों के जीवन-स्तर का अध्ययन भी हो सके। ऐसा सर्वेक्षण करते समय श्रमिकों के कुछ परिवारों को छूटकर—परिवार का आकार, आय, उपभोग, विभिन्न मदों का व्यय, जन्म, मरण, बीमारी, शिक्षा, बुद्धि, तकनीकी शिक्षा और प्रशिक्षण, कार्य करने की दशाएँ, मकानों की स्थिति, श्रम विधान के मुख्य उपबन्धों का ज्ञान, परि-सम्पत्ति और देयता आदि से सम्बन्धित आँकड़ों को नमूने के तौर पर भी एकत्रित किया गया है। यह सर्वेक्षण सितम्बर १९५६ में पूरे किये गये तथा इनके आधार पर औद्योगिक श्रमिकों के लिये नये उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (आधार वर्ष १९६०=१००) बनाये गये हैं तथा ४६ केन्द्रों के लिए प्रकाशित भी किये जा चुके हैं। इसके अतिरिक्त, फरवरी १९६७ के अन्त तक २४ केन्द्रों की रिपोर्टें प्रकाशित हो चुकी थी और अन्य केन्द्रों की तैयारी थी। सामान्य रिपोर्टें (भाग १ व २) का निर्माण भी पूरा हो चुका है। ये सर्वेक्षण हाल के वर्षों में श्रमिकों की आर्थिक स्थिति को ज्ञात कराने में बड़े सहायक सिद्ध होंगे। केन्द्रीय सांख्यिकी सभटन की सहायता से ४५ केन्द्रों में मध्यम-वर्गीय कर्मचारियों के लिए भी इसी प्रकार के सर्वेक्षण किये गये हैं। इन सर्वेक्षणों में जो आँकड़े एकत्र हुए हैं उन्हें सारणीबद्ध किया जा रहा है।

१९६५ में, थम म्पूरो ने पाँच निम्न अतिरिक्त केन्द्रों में परिवार-जीवन से सम्बन्धित सर्वेक्षण किये—कोठागुलियन (आन्ध्र प्रदेश), गीलवाडा (राजस्थान), छिदवाडा और भिल्लई (मध्य प्रदेश) तथा कूरकेला (उड़ीसा)। ये सर्वेक्षण अगस्त १९६६ में पूरे हुए और इनका सम्बन्ध इन केन्द्रों में पंजीकृत फैक्ट्रियों

तथा खानो में लम्बे श्रमिकों से था। श्रम ब्यूरो ने न्यूनतम मजदूरी अधिनियम १९०८ के अन्तर्गत १९६४-६५ में हिमाचल प्रदेश के शहरी तथा ग्राम शहरी औद्योगिक श्रमिकों के बीच मजदूर वर्ग के पारिवारिक बजटों से सम्बन्धित जाँच भी की। गोवा डामन व ड्यू के संघशासित क्षेत्र में अगस्त १९६४ से जुलाई १९६५ तक पञ्चायत स्तर पर मध्यम वर्ग के गैर शारीरिक एवं गैर कृषि कमचारियों के बीच भी परिवार जीवन सम्बन्धी सर्वेक्षण किया गया। नमूने के तौर पर ६०० परिवारों का सर्वेक्षण किया गया। गोवा में श्रम ब्यूरो ने जनवरी १९६६ से फरवरी १९६७ तक पारिवारिक बजट सम्बन्धी जाँच भी की। इस जाँच में फैक्टरियों खानों तथा मारमाओवा बन्दरगाह में शारीरिक श्रम करने वाले औद्योगिक श्रमिक सम्मिलित थे। इन सब सर्वेक्षणों का मुख्य उद्देश्य औद्योगिक श्रमिकों के लिए उपभोक्ता मूल्य सूचकांक अंशों तैयार करना रहा है। सन् १९८१-८७ में एक और परिवार बजट सम्बन्धी जाँच की गई जिसका उद्देश्य ४८ केन्द्रों में रेलवे कुलपा तथा शिक्षाओं की आय तथा व्यय के नामा य प्रतिरूप का अध्ययन करना था।

हाल में कई राज्यों में भी परिवार सम्बन्धी पुछताछ फिर की गई है। १९६३-६४ में अरुण प्रदेश में विभिन्न औद्योगिक केन्द्रों में श्रमिकों के परिवार बजट से सम्बन्धित पुछताछ के अन्तर्गत जो परिवार बजट बनाए गए हैं उनकी सराया इस प्रकार है घुबरी ३०० गोहाटी ३५० जोरहट २५० तिनसुलिया २५० और मिलचर २६०। मध्य प्रदेश सरकार ने भी जून १९६३ और मई १९६४ में धाना कल्याण नासिक और सांगली में कारखाना श्रमिकों के ४८० परिवार बजट एकत्रित किए हैं। मैसूर में हुबली-धारवार क्षेत्र में परिवार बजट पुछताछ की जा रही है। नवम्बर १९६४ से अक्टूबर १९६५ तक महाराष्ट्र सरकार ने अकोला, धूलिया कम्पटी (कन्हान) और खाम गाँव केन्द्रों पर रजिस्टर्ड फैक्टरियों में काम पर लग श्रमिकों की परिवार बजट सम्बन्धी जाँच की। राजस्थान सरकार ने जनवरी १९६५ से दिसम्बर १९६५ तक गगानगर में परिवार बजट सम्बन्धी जाँच की। एसी ही जाँच कोटा तथा व्यावर में भी की जा रही है। मजदूर वर्ग के परिवारों के सम्बन्ध में केरल सरकार ने अक्टूबर १९५५ में १३ केन्द्रों में परिवार बजट सम्बन्धी जाँच की। उड़ीसा के सारिपकी तथा अग्रशस्त्र सम्बन्धी ब्यूरो का भी प्रस्ताव है कि चौथी पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत हीराकुड बुरला रायगोडा चोनद्वार बरग जयपुर कटक तथा बरहामपुर के औद्योगिक श्रमिकों के सम्बन्ध में पारिवारिक जीवन सम्बन्धी सर्वेक्षण किया जाय।

जहाँ तक कृषि श्रमिकों का सम्बन्ध है कृषि श्रमिक पुछताछ से, जो १९५०-५१ तथा १९५६-५७ में की गई कृषि श्रमिकों की आर्थिक स्थिति के विषय में उपयोगी जानकारी मिलती है। जून १९६३ में सम्पन्न की गई आयोगी श्रम जाँच की रिपोर्टें प्रकाशित होती तो और अधिक विस्तृत आँकड़े उपलब्ध होते। (कृषि श्रमिकों का अध्याय देखिये)।

## पूछताछ के समय उत्पन्न होने वाली कठिनाइयाँ

सर्वेक्षण और पूछताछ से देश के औद्योगिक श्रमिकों के जीवन-स्तर सम्बन्धी व्यापक आँकड़े प्राप्त हो जाते हैं परन्तु प्रत्येक केन्द्र और प्रत्येक उद्योग में कार्य और मजदूरी की दशाओं में अन्तर होने के कारण भारत में औद्योगिक श्रमिकों के सामान्य स्तर और निर्वाह-स्तर के विषय में पूर्ण रूप से परिचय प्राप्त करना सम्भव नहीं है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि पारिवारिक बजटों को तैयार करना कोई सरल कार्य नहीं है। भारतीय जनता अधिकतर अशिक्षित है और परिणामतः पूछे गए प्रश्नों का उत्तर ठीक-ठीक नहीं दे पाती। कठिन समस्याओं को छोटे-छोटे, सरल, बोधगम्य और नितान्त स्पष्ट प्रश्न बनाकर पूछना चाहिए, जिससे किसी प्रकार के सन्देह या गलत समझने की सम्भावना न रहे। श्रमिकों से प्रश्न इस प्रकार पूछने चाहिए कि उन्हें बुरा भी न लगे और साथ ही उनमें विश्वास की भावना भी जागृत हो। कभी-कभी तो वे अपनी अशिक्षा के कारण सरल से सरल प्रश्नों का भी उत्तर नहीं दे पाते क्योंकि उन्हें अपनी सरल प्रवृत्ति के कारण न तो गिनना ही आता है और न हिसाब लगाना। इसलिए परिवार बजट सम्बन्धी पूछताछ सोच-विचार कर करनी चाहिए।

पारिवारिक बजटों के अध्ययन करने में सर्वप्रथम परिवार का आकार अर्थात् सदस्यों की संख्या जानना आवश्यक है। यह भी देखना होता है कि कितने सदस्य कमाने वाले हैं और कितने आश्रित हैं। भारत में यह प्रश्न बड़ा पेचीदा है, क्योंकि सच बात तो यह है कि परिवार में केवल पति, पत्नि और अविवाहित बच्चे ही नहीं बरन् निकटतम सम्बन्धियों के परिवार भी सम्मिलित होते हैं। दूसरी बात यह है कि परिवार की आय, जिसका तात्पर्य श्रमिक की मजदूरी और आमदनी से है, स्थान-स्थान पर और उद्योग-उद्योग में भिन्न होती है। इसका उल्लेख 'औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी' के अध्याय में किया जा चुका है। इसके अतिरिक्त पारिवारिक बजट में व्यय की भिन्न-भिन्न मदों का भिन्न-भिन्न ऋणिकों के अन्तर्गत वर्गीकृत किया जाना चाहिए।

## पूछताछ से निष्कर्ष

सन् १९४३-४४ में की गई परिवार बजट सम्बन्धी पूछताछ के जो परिणाम प्रकाशित किये गये थे, उनसे श्रमिकों के जीवन-स्तर का ज्ञान होता है। इसके बाद जो पूछताछ हुई है उनसे भी हमें औद्योगिक श्रमिकों के निम्न जीवन-स्तर का पता चलता है। यह भी ज्ञात हुआ है कि श्रमिक परिवारों का औसत आकार दिल्ली में ३.८० था और मुंबई और जमालपुर में ६.८० तक था। अनुपस्थित आश्रितों की संख्या अजमेर में ०.०३ थी और जमशेदपुर में २.६४ तक थी। परिवार में कमाने वालों की औसत संख्या प्रति परिवार के सदस्यों की तुलना में अधिक नहीं थी। साधारणतः कमाने वालों की संख्या कुल सदस्यों की संख्या से आधी आती थी। प्रत्येक परिवार की औसत माय विभिन्न केन्द्रों में लगभग ५० रु०

से लेकर १२० २० तक पाई गई। भिन्न-भिन्न वागान में भी प्रत्येक परिवार की औसत सदस्य संख्या असम में लगभग ४.१५ और मद्रास में ३.८० थी। इनकी आय भी ८ २० से लेकर १३ २० प्रति सप्ताह तक आती थी।

सन् १९५८-५९ में श्रमिक वर्ग के पारिवारिक बजट सर्वेक्षण के अनुसार श्रमिक वर्ग के परिवारों का आय के आधार पर किया गया वितरण इस प्रकार था-

मासिक आय के वर्ग (रु० में)	परिवारों की कुल संख्या पर प्रत्येक आय के वर्ग में परिवारों का प्रतिशत			
	बम्बई	कलकत्ता	दिल्ली	मद्रास
३० तक	०.२३	०.१५	१.५४	१.५७
३०—६०	४.८०	६.१६	११.७०	७.३३
६०—९०	६.८७	४३.७५	१४.१५	२०.२६
९०—१००	७.५८	२७.६५	३५.४८	२३.८६
१००—१५०	२६.२४	१३.०२	१५.६५	१६.८०
१५०—२००	१७.५२	८.२०	११.६८	१६.००
२०० से ऊपर	१२.७७	२.७७	६.६०	५.१५

यह ज्ञानवर्धनीय कि सबसे ऊँचा प्रतिशत १२० २० से १५० २० तक के वर्ग में बम्बई में, ६० २० से ९० २० तक वर्ग में कलकत्ता में और ९० २० से १२० तक के वर्ग में दिल्ली व मद्रास में था। परिवारों की बहुसंख्या ६० २० से १५० रुपये तक के आय के वर्गों में बम्बई में (५५.१६%) और दिल्ली में (५१.१३%) थी तथा ६० २० से १२० तक के आय के वर्गों में कलकत्ता में (६६.७०%) व मद्रास में (५६.१५%) थी।

### व्यय की विभिन्न मंदा

अनेक पूछताछों से जा व्यय की मंदें मालूम हुई है उनसे पता चलता है कि आय का ६०% म लेकर ७०% तक भाग केवल भोजन पर व्यय हो जाता है। इसका अभिप्राय यह हुआ कि श्रमिक वर्ग के परिवार बजट में कुल व्यय का आधे से अधिक व्यय भोजन-सामग्री पर हो जाता है। एंगिल के सुप्रसिद्ध सिद्धान्त के अनुसार इस ऊँची प्रतिशत दर से यह पता चलता है कि औद्योगिक श्रमिक वर्ग के रहने सहने का स्तर बहुत निम्न है। सन् १९५८-५९ में परिवार-बजट सर्वेक्षण के अनुसार भोजन, पेय, तम्बाकू व मादक पदार्थों पर श्रमिक वर्ग के प्रति परिवार के औसत मासिक व्यय का प्रतिशत बम्बई में ५६.५४, कलकत्ता में ६७.६२, दिल्ली में ५३.६८ और मद्रास में ५६.४७ था।

श्रमिकों के भोजन की दृष्टान्ती करने से ज्ञात होता है कि उनके भोजन में गुण और मात्रा दोनों ही की बहुत कमी है। बम्बई श्रम कार्यालय ने तो एक बार यह निष्कर्ष निकाला था कि औद्योगिक श्रमिक जो भी अन्न खाने थे, वह अन्न सहित में दिए हुए अन्न के बराबर तो होता था परन्तु बम्बई कारागार ग्रन्थ में जो आहार की मात्रा निर्दिष्ट की गई है, उससे यह अन्न कम ही होता था।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम दफ्तर, कगडा श्रम जांच समिति, डा० राधाकमल मुकुर्जी और डाक्टर अनवर इकबाल कुरैशी आदि ने भी भारतीय आहार स्तर की समस्याओं का अध्ययन करने पर यह ही निष्कर्ष निकाला कि भारतीय श्रमिकों का आहार अपर्याप्त और असन्तुलित होता है और इसमें कैलोरीज की मात्रा बहुत कम होती है। डा० मुकुर्जी के अनुसार श्रमिकों को आहार में कैलोरीज की मात्रा अधिकतर अनाज और दालों से ही मिलती है अर्थात् लगभग ७५% कार्बोहाइड्रेट्स से प्राप्त होती है और जितनी कैलोरीज चाहिये, उनमें से मुश्किल से १०% प्रोटीन से प्राप्त होती है। प्रतिदिन औसतन ३,००० कैलोरीज की आवश्यकता होती है, परन्तु भारत में अधिकतर श्रमिकों के आहार में यह मात्रा नहीं पायी जाती। इस प्रकार अधिकतर श्रमिकों को पर्याप्त भोजन नहीं मिलता और वह अनेक बीमारियों के शरलता से शिकार हो जाते हैं। भारत में १९३५ से किये गये सर्वेक्षणों से भी यह ज्ञात होता है कि भारतीय जनता के आहार में मात्रा तथा गुण दोनों की कमी है, तथा भोजन सामग्री में अनुपेक्षा व मिलावट भी अत्यधिक पाई जाती है। आहार में कमी इस बात से भी स्पष्ट हो जाती है कि एक ओर तो वे अनाज का अत्यधिक उपभोग करते हैं और दूसरी ओर मांस-मछली, फल, सब्जी और दूध आदि पदार्थों का बहुत ही कम सेवन करते हैं जिसके कारण विटामिन्स, प्रोटीन, चर्बी आदि की कमी रहती है। माधारण भोजन में आनुपातिक रूप से सभी आवश्यक तत्वों का समावेश होना चाहिये और आहार संतुलित होना चाहिये। असन्तुलित भोजन का शरीर और मस्तिष्क पर बुरा प्रभाव पड़ता है और कार्य-क्षमता में भी कमी आ जाती है।

भोजन के बाद दूसरी मूल आवश्यकता कपड़े की है। कपड़े और जूते पर प्रतिव्यक्ति व्यय विभिन्न स्थानों में २ से १४ तक आता है। इन सब बातों को ध्यान में रखते हुए कहा जा सकता है कि श्रमिक कपड़ों पर बिल्कुल ध्यान नहीं दे पाते। भारत की जलवायु की दशाओं के अनुसार भी आनुपातिक रूप से कपड़ों पर व्यय इतना अधिक नहीं है, जितना यूरोपीय देशों में होता है। यहाँ पुरुष अपने शरीर के निचले भाग में धोती, लुंगी तथा पायजामा या पैंट पहनते हैं और स्त्रियाँ पेटिकोट या साड़ी जिनसे उनका समस्त शरीर ढक जाता है। शरीर के ऊपरी भाग के लिए पुरुष बनियान, कमीज, कोट या बन्दी और बाहर आदि कपड़ों का प्रयोग करते हैं और स्त्रियाँ चोली या जाकिट पहिनती हैं। बहुत से पुरुष मर्दियों की छोडकर शेष समय में अपने शरीर के ऊपरी भाग पर कोई कपड़ा नहीं पहिनते। पैरों में अधिकतर जूते या सैंडल पहनते हैं, परन्तु फिर भी बहुत से पुरुष और स्त्रियाँ नंगे पैरों ही घूमते हैं। ऊँची प्रायः वाले वर्ग के लोग कपड़ों और जूतों पर अधिक व्यय करते हैं। उनके व्यय की प्रतिव्यक्ति इन मर्दों पर प्रायः एक सी ही रहती है, क्योंकि उन्हें एक न्यूनतम जीवन-स्तर बनाये रखना पड़ता है। परन्तु निम्न प्रायः वर्ग के लोगों का प्रतिव्यक्ति व्यय अपेक्षाकृत इन मर्दों पर अधिक हो जाता है। डाक्टर राधाकमल मुकुर्जी के अनुसार कपड़े की न्यूनतम आवश्यकता प्रति मनुष्य प्रति वर्ष

४५ गज कही जा सकती है। विस्तरे के सम्बन्ध में भी, प्रतिशत व्यय नहीं के समान ही है। श्रमियों में तो सामान्यतः विस्तरे जैसी कोई चीज प्रयोग की ही नहीं जाती और सदियों में भी अधिकांश मामलों में रातों केवल एक चादर में गुजार दी जाती हैं। सन् १९५८-५९ के परिवार वजट सर्वेक्षण के अनुसार श्रमिक वर्ग के परिवार का बस्तो, विस्तरो, टोपी तथा जूतों पर किया जाने वाले औसत मासिक व्यय का प्रतिशत बम्बई में १२.६६, कलकत्ता में ८.२५, दिल्ली में १५.१२ तथा मद्रास में ६.१९ था।

मकान के किराये पर श्रमिक जो धन व्यय करते हैं, उसकी प्रतिशत लगभग ४ से ६ आती है और कभी-कभी बहुत कम अर्थात् १ तक भी हो जाती है। मकानों की दशाओं का पूर्ण विवरण एक पृथक् अध्याय में दिया जा चुका है जिससे पता चलता है कि हमारे औद्योगिक श्रमिक बहुत ही शोचनीय दशा में और गन्दे स्थानों में रहते हैं। घरेलू आवश्यकताओं पर किया जाने वाला व्यय भी अधिक नहीं है। उनके घर में चारपाइयों के अलावा कोई फरनीचर नहीं होता और बर्तन अपमानित तथा कच्चे व रटी किस्म के होते हैं। सन् १९५८-५९ में किये गये सर्वेक्षण के अनुसार मकान, घरेलू आवश्यकताओं तथा सेवाओं पर प्रति परिवार किये जाने वाले औसत मासिक व्यय का प्रतिशत बम्बई में ५.३६, कलकत्ता में ८.६०, दिल्ली में ७.६१ तथा मद्रास में ६.०५ था।

व्यय की एक और मद ईंधन और प्रकाश की है। भारतीय श्रमिक भोजन पकाने के लिये लकड़ी या कोयले का प्रयोग करता है। प्रकाश के लिये मिट्टी का तेल या अन्य किसी वनस्पति तेल का प्रयोग किया जाता है। विजली या गैस तो श्रमिकों के मकान में बहुत ही कम पाई जाती है। दोनों ही दशाओं में जीवन-स्तर बहुत ही निम्न श्रेणी का है। इस मद पर ही कभी कभी (१९४३-४४ में) व्यय का प्रतिशत १२ तक पहुँच गया था। ऐंजिल के सिद्धान्त के अनुसार इससे निम्न प्रकार के जीवन-स्तर का पता चलता है। सन् १९५८-५९ में किये गये सर्वेक्षण के अनुसार ईंधन का प्रवाह पर प्रति परिवार किये जाने वाले औसत मासिक व्यय का प्रतिशत ६ से अधिक नहीं था और यह प्रतिशत बम्बई में ४.८२, कलकत्ता में ४.६४, दिल्ली में ५.१७ तथा मद्रास में ५.८१ था।

आय का ८० प्रतिशत से अधिक केवल भोजन और आवश्यक वस्तुओं पर ही व्यय हो जाता है। इसलिये कोई भी मनुष्य आसानी से यह बता सकता है कि श्रमिकों के पास स्वास्थ्य, शिक्षा और अपने तथा अपने परिवार के मनोरंजन के लिये बहुत कम धन बचता रह जाता है। फुटकर व्ययों का अनुपात २०% से कम ही होता है। परन्तु यह फुटकर व्यय अधिकतर मदिरा और सामाजिक रीति-रिवाजों पर होता है और शिक्षा और मनोरंजन के लिए लगभग कुछ भी शेष नहीं रह जाता। सन् १९५८-५९ में किये गये सर्वेक्षण के अनुसार, फुटकर व्यय बम्बई में १७.६२%, कलकत्ता में १०.५९%, दिल्ली में १८.१२% और मद्रास में १६.४४ प्रतिशत था।

महिरा पर किये गये व्यय के निश्चित आँकड़े देना तो सम्भव नहीं है, क्योंकि जो अधिक शराब पीता है, वह अधिकांशतः यह बताने के लिये तैयार नहीं होता कि वह शराब पीता ही है या पीता है तो कितनी शराब पीता है। फिर भी अनुसंधान से ज्ञात हुआ है कि श्रमिकों के कुल व्यय का १०% केवल शराब और अन्य मादक पदार्थों पर होता है। शराब पर आय का औसत व्यय असम में १.०% और बंगाल में ११.६% होता है। यह भी पता लगा कि श्रमिकों के परिवारों में से ७२% बम्बई में, ४३% सोलापुर में और २६% अहमदाबाद में शराब पीते थे। कहा जाता है कि श्रमिक शराब पीकर कठिन परिश्रम के भार को हलका करता है क्योंकि जीवन की और कोई सुविधायें उसे प्राप्त नहीं होती। अनेक राज्यों और औद्योगिक नगरों में, विशेषतया मद्रास, बम्बई और कानपुर में, मद्यपान निषिद्ध कर दिया गया है, परन्तु इस बात की खानबीन आवश्यक है कि इस मद्य निषेध से अवैध रूप से कितनी शराब खोपी जाती है और इसके अवैध रूप से नय करने में श्रमिक का कितना व्यय बट गया है।

स्वास्थ्य के मद्दे में हम उस व्यय को लेते हैं, जो औषधियों और चिकित्सा पर होता है। कुछ स्थानों पर मालिक अपने कर्मचारियों के लिये ही नहीं, अपितु उनके परिवार के सदस्यों के लिये भी डाक्टरों सहायता की व्यवस्था करते हैं। इस शीर्षक के अन्तर्गत कुछ विशेष स्थानों पर ही कुछ व्यय होता है। अनेक प्रवसरो पर श्रमिक को अपने परिवार के सदस्यों के लिये चिकित्सा सहायता की बड़ी आवश्यकता होती है। लेकिन उन्हें कष्ट भोगना ही पड़ता है क्योंकि डाक्टर की फीस देने के लिये और दवाइयाँ आदि खरीदने के लिये भी उनके पास धन नहीं होता।

शिक्षा के सम्बन्ध में यह देखा गया है कि बच्चों को स्कूल भेजने का व्यय केवल कुछ ही पारिवारिक बजटों में पाया जाता है। प्रायः वे ही परिवार शिक्षा पर कुछ व्यय करते हैं जिनकी आय ३० रु० प्रति मास से अधिक होती है। कठिनता से १५% से २०% श्रमिक परिवार बच्चों को स्कूल भेजने पर व्यय करते हैं। शिक्षा पर व्यय इसलिये अधिक नहीं होता, क्योंकि श्रमिकों के पास इसके लिए कुछ बचता ही नहीं।

इसी प्रकार मनोरंजन पर भी व्यय बहुत कम होता है। इसका कारण यह है कि श्रमिक की आय कम होती है और मनोरंजन की सुविधायों का अभाव होता है। मनोरंजन के लिये कल्याण-कार्यों के अतिरिक्त यदि कोई अन्य नरल सुविधा उपलब्ध है तो वह केवल सिनेमा है। इस पर श्रमिक कुछ धन व्यय करते हुए पाये जाते हैं।

पान, तम्बाकू और बीड़ी आदि भी कुछ ऐसी उत्तेजनीय वस्तुएँ हैं, जिन पर श्रमिक कुछ धन व्यय करते हैं। श्रमिक और उनके परिवार की एक बहुत बड़ी संख्या लगभग, ७०% से ८०% तक, ऐसी होती है, जो पान, बीड़ी और खाने की तम्बाकू की अभ्यस्त होती है। श्रमिक वर्ग में केवल यही विनाशिता की वस्तुएँ



कही जा सकती हैं और इन पर प्रतिशत व्यय कभी-कभी २% से ५% तक हो जाता है।

पुटकर व्यय के अन्तर्गत एक और मद माना भी है। श्रमिकों में अधिकारहीन प्रवासी होते हैं इसलिये कम से कम साल में एक बार वे अपने घर जाने का अवश्य प्रयत्न करते हैं, परन्तु यात्रा पर किया गया प्रतिशत व्यय बहुत कम है। यह तथ्य भी पिछड़ी हुई दशा और निम्न कोटि के रहन-सहन का स्तर प्रकट करता है।

इसक अतिरिक्त, श्रमिक को लिये गये ऋण पर व्याज के रूप में भी कुछ न कुछ देना पड़ता है। यह ऋण उसको सामाजिक रीति-रिवाजों और सकट काल, जैसी—बीमारी, बराजगारी, हडताल आदि में व्यय करने के लिये लेना पड़ता है। जैसा कि स्पष्ट है, श्रमिक की आय का अधिकतर भाग जीवन की आवश्यकताओं पर खर्च हो जाता है और इसलिए सामाजिक मान्यताओं को सम्पन्न करने के लिए उसके पास किसी प्रकार की आरक्षण निधि नहीं होती। इस मद पर उसका व्यय अधिक हो जाता है और जो धन वह व्यय करता है, आमतौर से वह महाजनों से ऋण के रूप में लिया हुआ धन होता है। ऋण-प्रस्तता की यह समस्या पिछले अध्याय में बताई जा चुकी है। यहाँ केवल इतना ही कहना पर्याप्त है कि ऋण-प्रस्तता का श्रमिकों के जीवन-स्तर पर बड़ा बुरा प्रभाव पड़ता है और उनकी कार्य-कुशलता भी कम हो जाती है।

सन् १९५८-५९ के श्रमिक वर्ग के परिवार-बजट, बजट-सर्वेक्षण के अनुसार, श्रमिक वर्ग के प्रति परिवार का औसत मासिक व्यय निम्न तालिका में दिखाया गया है—

(कोष्ठ में दिये हुए आँकड़े कुल व्यय पर प्रतिशत के सूचक हैं)

व्यय की मदें	व्यय (रु० में) (कोष्ठ में प्रतिशत)			
	अम्बई	कलकत्ता	दिल्ली	मद्रास
(१) भाजन, पेय, तम्बाकू व मादक पदार्थ	७८ ३५ (५९ ५४)	५४ ४९ (६७ ९२)	६५ ३० (५३ ९८)	८७ ०८ (५९ ४७)
(२) ईंधन व प्रवास	६ २४ (१४ ८२)	४ ०६ (१४ ६४)	६ २५ (१५ १७)	८ ५६ (१५ ८५)
(३) मकान, घरेलू वस्तुएँ व सेवाएँ	७ ६ (५ ३६)	७ ५३ (८ ६०)	९ २० (७ ६१)	१३ २६ (९ ०५)
(४) कपड़े, विस्तरा, टोपी व जूते	१६ ६६ (१२ ६६)	७ २३ (८ २५)	१८ २९ (१५ २२)	१३ ४५ (९ १९)
(५) विविध	२३ १९ (१७ ६२)	९ २८ (१० १९)	२१ ९२ (१८ १२)	२४ ०८ (१६ ४४)

## उपसंहार

श्रमिकों के व्यय करने की मर्दों का सक्षिप्त अवलोकन करने से यह निष्कर्ष निकलता है कि औद्योगिक श्रमिकों का जीवन-स्तर बड़ी निम्न श्रेणी का है। यह भी देखने में आता है कि भारतीय श्रमिक का जीवन ऐसा नहीं होता जिसे आधुनिक साम्य सत्सार में एक अच्छा और आरामप्रद जीवन कहा जा सके। न तो श्रमिक को पर्याप्त भोजन मिलता है और न कपड़ा। मकानों की दशा ऐसी होती है कि कल्पना भी नहीं की जा सकती कि ऐसे वातावरण में भी मनुष्य रह सकते हैं।

## निम्न जीवन-स्तर के कारण

औद्योगिक श्रमिकों का निम्न जीवन-स्तर होने के प्रमेक कारण है। मुख्य कारण वास्तव में यह है कि श्रमिकों की आय कम होती है और निर्वाह-खर्च अधिक होता है। भारत में श्रमिकों को पर्याप्त मजदूरी नहीं दी जाती, यह बात भारतीय मजदूरी-स्तर का अध्ययन करने से बली-भांति स्पष्ट हो जाती है। यद्यपि मजदूरी में कुछकाल के समय और बाद में भी कुछ सुधार किये गये हैं तथापि मूल्यों की वृद्धि के कारण निर्वाह-खर्च अधिक हो गया है। सन् १९४७ में श्री सी० डी० देशमुख ने कहा था, “भारत इस समय एक मजदूरी-मूल्य-चक्र में घिरा हुआ है। जैसे ही श्रमिकों को अधिक मजदूरी दी जाती है, उसका लाभ निर्वाह-खर्च के अधिक बढ़ जाने से अपने आप समाप्त हो जाता है।” कुछ के वशवात् एशिया के कुछ देशों में प्रसाधारण अनुपात में निर्वाह-खर्च में वृद्धि हुई है, परन्तु अधिकांश पश्चिमी देशों में इतनी वृद्धि नहीं हुई है। यह बात निम्न तालिका\* से स्पष्ट हो जाती है।

**निर्वाह-खर्च सूचकांक**  
(आधार वर्ष १९३७=१००)

वर्ष	इंग्लैंड	अमरीका	कनाडा	भारत (बम्बई)
१९३६	१०३	६७	१००	१००
१९४५	१३२	१२५	११८	२२२
१९४८	१०८	१६७	१५३	२८६
१९४९	१११	१६५	१५६	२६०

भारत के श्रमिक वर्ग का निर्वाह-खर्च और उसकी वार्षिक आय का तुलनात्मक विवेचन करने से यह सिद्ध होता है कि श्रमिकों का जीवन-स्तर गिर गया है। यह किस सीमा तक गिर गया है, यह मजदूरी की वृद्धि और सूचकांक की वृद्धि में भिन्नता से ज्ञात हो जाता है। यह बात भी पृष्ठ ६०२ पर दी गई तालिका से स्पष्ट हो जायेगी। जो महंगाई मत्ता दिया जाता है, वह प्रपामा होता है और वह सामान्य मूल्य-स्तर और निर्वाह-खर्च में जो वृद्धि हुई है, उसकी क्षति-

\* See “A Survey of Labour in India” by V. R. K. Tilak, Chapter III and Reserve Bank of India Reports.

पूति करने में असमर्थ है। अतः मूल्यो में वृद्धि का सारा भार श्रमिकों के जीवन-स्तर पर पड़ता है।\*

१९५६ में औसत सूचकांक  
(आधार वर्ष १९५५=१००)

देश	योग मूल्य	निर्वाह-सूचक
भारत	१२६	१२८
कनाडा	१०५	१०६
मिख	११७	१०६
जापान	१०१	१०४
नीदरलैण्ड	१०४	१११
स्वीडन	१०५	११४
स्विटजरलैण्ड	१००	१०३
इंगलैण्ड	१०६	११२
प्रमरीका	१०७	१०६

### जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के प्रयत्न

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि केवल मजदूरी समायोजन (Adjustment) कर देने या मजदूरी भत्तों के भुगतान आदि से ही समस्या का समाधान नहीं हो जाता। हमारे सामने वर्तमान जीवन-स्तर को बनाये रखने की ही समस्या नहीं है, अपितु इसको इतना ऊँचा उठाना है कि श्रमिक भली-भाँति अपना निर्वाह कर सकें। इसलिए जहाँ तक सम्भव हो, श्रमिकों की जल्दी से जल्दी पर्याप्त मजदूरी देनी चाहिये और इस बीच में औद्योगिक श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी और उचित मजदूरी निर्धारित करने में विलम्ब नहीं करना चाहिए। भारतीय उद्योगों की मजदूरी का ढाँचा विद्वत्तापूर्वक (Judiciously) इस प्रकार बनाना चाहिए कि श्रमिकों का आर्थिक कल्याण भी हो सके और न तो मूल्य समतुल्य (Price Equilibrium) में किसी प्रकार का विघ्न पड़े और न ही देश के औद्योगिक विकास में बाधा आये। श्रमिकों के लिए जब तक पर्याप्त आय की व्यवस्था नहीं की जाती, हम उसका जीवन-स्तर ऊँचा नहीं उठा सकते। उत्तर प्रदेश श्रम जाँच समिति के शब्दों में “यह बात स्वयं-सिद्ध है कि मजदूरी एक चक्र (Pivot) है, जिसके चारों ओर श्रमिकों की अधिकांश समस्याएँ घूमती रहती हैं। इस प्रकार जीवन-स्तर से सम्बन्धित प्रश्न, श्रमिकों की सामान्य आर्थिक क्षमता, उसकी सापेक्ष कुशलता, श्रम की लागत आदि सभी बातें इसी समस्या के अन्तर्गत आती हैं।”

\* 'निर्वाह सूचकांक' (Cost of Living Index Numbers) के लिए, जो अब “उपभोक्ता मूल्य सूचकांक” (Consumer Price Index) कहलाते हैं, परिशिष्ट ‘क’ देखिए।

धर्मिकों के जीवन-स्तर को ऊँचा करने का एक अन्य उपाय यह है कि उनके लिए पर्याप्त मात्रा में कल्याण-कार्यों और सामाजिक सुरक्षा के साधन उपलब्ध किये जायें। पृथक्-पृथक् अध्यायों में इन बातों का पहले ही उल्लेख किया जा चुका है और धर्मिकों के स्वास्थ्य, कार्य-कुशलता एवं जीवन-स्तर को उन्नत करने के लिये उनका महत्व भी बताया जा चुका है। इसी प्रकार आवास, ऋण-श्रद्धा, काम करने की परिस्थितियों की कार्य-कुशलता पर प्रतिक्रिया, आदि दूसरी समस्याओं पर भी विस्तारपूर्वक प्रकाश डाला जा चुका है।

### कुछ अन्य सुझाव

यह कहा जा सकता है कि जीवन-स्तर एक ऐसी समस्या है, जो धर्मिकों के सुधार सम्बन्धी सभी उपायों से सम्बन्धित है। सच तो यह है कि हमारी सभी प्राथमिक प्रक्रियाओं का लक्ष्य आवश्यकताओं की पूर्ति है और इसलिये धर्मिकों के कल्याण के लिये जो भी पग उठाया जायें, उससे उनके जीवन-स्तर में उन्नति होनी चाहिये अन्यथा ऐसे पग उठाने के लिए सोचना भी बही चाहिए।

इस विषय में एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या भारतीय सामाजिक रीति-रिवाजों में यथासम्भव सुधार करने की है। धर्मिकों को उचित रूप से शिक्षा दी जानी चाहिए, जिससे कि वे सामाजिक और धार्मिक अनुष्ठानों तथा त्योहारों पर व्यय प्रपञ्च न करें। अनेक सामाजिक उत्तरदायित्व ऐसे होते हैं, जिन पर धर्मिक को धन व्यय करना पड़ता है, यद्यपि वह यह भली-भाँति अनुभव भी करता है कि उसकी स्थिति ऐसी नहीं है कि अपने धन को वह इस प्रकार व्यय करे। उदाहरणार्थ, पुत्री या बहन के विवाह में धर्मिक को भारी दहेज देना पड़ता है।

इसके अतिरिक्त धर्मिकों को बड़े परिवार की हानियों से भी मबगत कराना चाहिये। विस्तृत दृष्टिकोण से भी वर्तमान समय में जनसंख्या की रोकथाम सबसे बड़ी आवश्यकता है। साथ समस्या का समाधान तब तक नहीं किया जा सकता, जब तक उत्पादन में वृद्धि के साथ-साथ जनसंख्या की वृद्धि में रोक नहीं लगाई जाती। आधुनिक समय में जनसंख्या इस प्रकार बढ़ रही है कि निर्धनों में बच्चे अधिक होते हैं। इसलिए परिवार का आकार धर्मिक वर्ग से अपेक्षाकृत बड़ा होता है। अनेक बार यह बात सामने आई है कि अपनी सीमित आय के कारण जब धर्मिक को अपने परिवार का भरण-पोषण करना और अपने शरीर और आत्मा को सबल बनाये रखना भी कठिन होता है, तब इस आड़े समय में उसके परिवार में कोई नया बच्चा जन्म ले लेता है। ऐसे अवसरों पर उसके समक्ष इसके अतिरिक्त कोई अन्य उपाय नहीं रहता कि वह महाजनो के पास जाए और उनसे ऋण ले। ऋणश्रद्धा की नुरादगी पहले ही बताई जा चुकी है। इसलिए परिवार नियोजन के प्रचार की बहुत आवश्यकता है। धर्मिक वर्ग को इस बात की सुविधायें प्रदान की जानी चाहिये कि वे अपने परिवार में जन्म-दर को कम कर सकें। इससे उनके जीवन-स्तर पर बहुत अच्छा प्रभाव पड़ेगा।

इसके अतिरिक्त थमिको को उचित रीति से धन को व्यय करने का ढंग भी बताया जाना चाहिए। अधिकांश थमिको को तो यह भी ज्ञान नहीं होता कि वे कितना कमाते हैं और कितना उपभोग करते हैं। अल्पध थमिको से इस बात की आशा नहीं की जा सकती कि वे अपना बजट ठीक प्रकार से बनायेंगे और अपने धन को सम-सीमान्त तुष्टीमुख नियम (Law of Equi marginal Utility) के अनुसार व्यय करेंगे। इस समस्या का समाधान या केवल अधिक प्रचार, शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं के प्रसार और थमिक वर्ग की महिलाओं में शिक्षा के विकास से ही हो सकता है।

इसके अतिरिक्त जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने में छुट्टियों, सेवनन-अवकाश तथा मनोरंजन की सुविधाओं के महत्व को भी ध्यान में रखना चाहिए। इनकी महत्ता का पूर्व अध्यायो में उल्लेख किया जा चुका है।

औद्योगिक थमिको की कार्य-कुशलता पर जीवन-स्तर का भी बड़ा प्रभाव पड़ता है। उन थमिको से जो निधनता, अपर्याप्त भोजन, कपड़े के अभाव, बेरोजगारी, बीमारी और ऋण-अस्तित्व के बातावरण में पल कर बड़े होते हैं, अच्छे काम की आशा नहीं की जा सकती। मालिको को अपने कर्मचारियों की कुशलता की शिकायत रहती है। वे इस बात का अनुभव नहीं करते कि जब तक थमिको के जीवन स्तर में सुधार नहीं हो जाता उनसे काम में कुशलता की आशा करना व्यर्थ है। वर्तमान समय में घातीय, नैतिक और मानसिक भार वहन करने में थमिक असमर्थ हैं और इसीलिए वे अधिक परिश्रम नहीं कर पाते।

### उपसंहार

इसमें कोई सन्देह नहीं कि थमिको के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के प्रश्न पर विचार करने से पूर्व अनेक ग्रन्थ सुधारों की आवश्यकता है। डा० राधाकमल मुकुर्जी के शब्दों में यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि, "उद्योग में तब तक न शांति स्थापित हो सकती है, न प्रगति आ सकती है जब तक थमिको को केवल उत्पादन का उपादान न मानकर अपितु उन्हें अनुप्य समझकर उनकी मूल आवश्यकताओं को सन्तुष्ट नहीं किया जाता" । औद्योगिक शांति और प्रगति की नींव, थमिक वर्ग की कार्यकुशलता, उन्नत जीवन-स्तर, सामाजिक सुरक्षा तथा समस्त जनता में रूढ़ शक्ति के उचित वितरण पर ही आधारित होती है।"

## औद्योगिक श्रमिकों का स्वास्थ्य और उनकी कार्यकुशलता

HEALTH AND EFFICIENCY OF INDUSTRIAL WORKERS

### श्रमिकों के स्वास्थ्य की समस्या

औद्योगिक श्रमिकों की स्वास्थ्य समस्या का दो पहलुओं से अध्ययन किया जा सकता है। प्रथम, स्वास्थ्य की हानि की दृष्टि से, जो सभी नागरिकों के लिए स्वाभाविक है और द्वितीय, व्यवसायजनित स्वास्थ्य संकट की दृष्टि से जिनका कुछ उद्योगों में औद्योगिक श्रमिकों के लिए भय रहता है। औद्योगिक श्रमिक भी एक नागरिक होता है, इसलिए अन्य नागरिकों के समान सब पर आगे वाले स्वास्थ्य संकट उसको भी झेलने पड़ते हैं। नागरिक होने के नाते श्रमिक की आवश्यकताओं की पूर्ति सामान्य स्वास्थ्य सेवाओं द्वारा, जो समाज में सब के लिए उपलब्ध है, होनी चाहिए। परन्तु औद्योगिक श्रमिक के रूप में उसके व्यवसायजनित संकट, जिनका उसे भय रहता है, उचित रीति से निमित्त औद्योगिक श्रम स्वास्थ्य सेवा द्वारा ही दूर किये जा सकते हैं। ऐसी सेवाएँ काम करने के स्थान के वातावरण से सम्बन्धित उन बातों की रोकथाम करने की व्यवस्था करती है जो श्रमिक के स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव डालती है।

### असन्तोषजनक स्वास्थ्य पर कुछ रिपोर्टें

हमारे देश के लोगों का असन्तोषजनक स्वास्थ्य इस बात से विदित होता है कि यहाँ के जीवन की औसत आयु अपेक्षाकृत कम है। अनुमान किया गया था कि सन् १९४१-५० के बीच भारत में यह औसत आयु पुरुषों की ३२.५ तथा स्त्रियों की ३१.७ वर्ष रही। अभी हाल के वर्षों में औसत आयु कुछ बढ़ी है। यह आयु सन् १९५६ में पुरुषों के लिए ४१.६ वर्ष तथा स्त्रियों के लिए ४०.६ वर्ष थी और १९६३ में पुरुषों के लिए ४८.७ वर्ष व स्त्रियों के लिए ४७.४ वर्ष थी। परन्तु अन्य देशों की तुलना में यह अभी भी कम है। यह आयु आस्ट्रेलिया में ६३ वर्ष, इंग्लैंड और वेल्स में ५६ वर्ष, जर्मनी में ६० वर्ष और जापान में ४५ वर्ष है। भारत में यद्यपि श्रमिकों के स्वास्थ्य सम्बन्धी आकड़े पूर्णतया उपलब्ध नहीं हैं, तथापि सामान्य स्वास्थ्य की दृष्टियों के विवरण भारत के अनेकानेक प्रकाशनों [जैसे स्वास्थ्य सर्वेक्षण और विकास समिति रिपोर्ट (भोर समिति), भारत सरकार

के सार्वजनिक स्वास्थ्य आयुक्त की वार्षिक रिपोर्ट सन् १९६१ की स्वास्थ्य सर्वेक्षण व नियोजन समिति की रिपोर्ट आदि] में मिलते हैं। पचवर्षीय आयोजनाओं में आयोजना आयोग ने सम्पूर्ण देश में पाई जाने वाली स्वास्थ्य विषयक परिस्थितियों का चित्रांकन किया है। कर्मचारी राज्य बीमा निगम की वार्षिक रिपोर्टों से भी श्रमिकों की बीमारी के कुछ आंकड़े प्राप्त होते हैं।

भारत समिति ने अपनी रिपोर्ट में कहा था कि भारत में औद्योगिक श्रमिकों के स्वास्थ्य सम्बन्धी आंकड़े प्राप्त करने की कोई उचित व्यवस्था नहीं थी। बहुत से कारखानों में तो औपचारिक ही नहीं होते। यही कारण है कि सभी औद्योगिक श्रमिकों का कोई विश्वसनीय अभिलेख (Record) नहीं रखा जा सकता। इसके अतिरिक्त, जिन औद्योगिक संस्थानों में हस्पताल और औपचारिक होते हैं, उनसे भी पूरी सूचनाएँ नहीं मिल पाती। उद्योगजनित बीमारियों (Industrial Diseases) से सम्बन्धित विवरण भी पूर्णतया प्राप्त नहीं होता है। केवल कुछ ही प्रगतिशील औद्योगिक संस्थानों में बीमारी और अनुपस्थिति के आंकड़े एकत्रित किये जाते हैं। टाटा उद्योग के औद्योगिक स्वास्थ्य विभाग ने टाटा की मिलों के विभिन्न औपचारिकों में हो रहे उपचार के आंकड़े प्रस्तुत किये हैं। अनुपस्थिति सम्बन्धी आंकड़ों को देखने से प्रतीत होता है कि बीमारी के कारण होने वाली अनुपस्थिति की प्रतिशत दर काफी अधिक है। सन् १९६६ में, बीमारी, दुर्घटना अथवा प्रसूत काल के कारण अनुपस्थित रहने वालों का प्रतिशत उत्तर प्रदेश की आर्जिनेस फैक्टरियों में ११.३% पश्चिमी बंगाल तार निमाणालाओं में १०.२% और मद्रास की माचिस फैक्टरियों में ७.२%। कर्मचारी राज्य बीमा निगम की १९६४-६५ की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार विभिन्न राज्य बीमा चिकित्सालयों में ७६,१९,७३२ नये और १,८६,२३,१०६ पुराने रोगियों का इलाज किया गया और ५२,७५३ मरीजों को हस्पतालों में भर्ती किया गया। बीमारी के लिये कुल ४६४ लाख रु० नकद लाभ के रूप में दिये गये।

प्रो० बी पी० अदारकार ने औद्योगिक श्रमिकों के लिये स्वास्थ्य बीमा पर अपनी रिपोर्ट देने के सम्बन्ध में जो आंकड़े एकत्रित किये थे उनसे पता चलता है कि बीमारी की अधिकतम दर १.६% प्रति श्रमिक प्रति वर्ष है। सन् १९४६ में प्रकाशित दो और रिपोर्टों में भी श्रमिकों की स्वास्थ्य-अवस्थाओं का वर्णन मिलता है। इनमें से एक रिपोर्ट तो स्वास्थ्य सर्वेक्षण समिति की है और दूसरी औद्योगिक श्रमिकों के स्वास्थ्य पर भारत सरकार की डा० टामस वेडफोर्ड द्वारा दी गई रिपोर्ट है। दोनों रिपोर्टों से यह पता चलता है कि औद्योगिक कर्मचारियों के रहने और काम करने की अवस्थाएँ वास्तव में संतोषजनक नहीं हैं। काम करने की दशाओं का अध्ययन करने पर यह ज्ञात हुआ है कि कुछ थोड़े ही कारखाने सुव्यवस्थित और अच्छे ढंग से बने हुए हैं। अधिकतर कारखानों की रचना दोषपूर्ण है और उनमें श्रमिकों के आराम के लिये कोई व्यवस्था नहीं पाई जाती है। साधारणतया उनका तापक्रम अधिक होता है और नमी भी बहुत होती है। प्रकाश

का प्रबन्ध भी ठीक से नहीं होता और घूल उड़ती रहती है। अग्नि के पत्थर उछल-उछल कर चारों ओर गिरते हैं। इस प्रकार उद्योगजनित संकटों को कम करने की कोई व्यवस्था नहीं होती। दुर्घटना और बीमारी से सम्बन्धित आँकड़े तो यद्यपि पूर्णतया उपलब्ध नहीं हैं, तथापि साधारणतया यही मानना पड़ता है कि पश्चिमी देशों की अपेक्षा भारत में दुर्घटनाओं और बीमारी की दर अधिक है। डा० वेडफोर्ड ने इस बात पर भी बल मचाया है कि फैक्ट्री निरीक्षकों द्वारा निरीक्षण प्रभावदायक होना चाहिये और सुरक्षा नियमों में सभी को प्रशिक्षण भी विस्तृत रूप से देना चाहिये। जहाँ तक फैक्ट्री की सीमा से बाहर रहने की परिस्थितियों का सम्बन्ध है, दोनों ही रिपोर्टों ने भौतिक क्षेत्रों में फैली हुई अस्वच्छता और भीड़-भाड़ तथा धर्मिकों के अपर्याप्त पोषण की ओर ध्यान आकर्षित किया है।

### खानों और बागान में धर्मिकों का स्वास्थ्य

कोयले की खानों में धर्मिकों के असन्तोषजनक स्वास्थ्य के महत्वपूर्ण कारणों में मलेरिया सबसे बड़ा कारण है। काम करने की असन्तोषजनक परिस्थितियों का भी स्वास्थ्य पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। अनेक खानों में वायु में नमी होती है और जहाँ पर सुरंगें उड़ाई जाती हैं, वहाँ की हवा में धुँआँ भर जाता है। बड़ी-बड़ी कोयले की खानों में आलों की बीमारियाँ, विशेषतः रात का अन्धापन, कर्मचारियों में बहुधा पाया जाता है। दमा और निमोनिया जैसी बीमारियाँ भी देखने में आती हैं। घरातल के नीचे जल-मल निकास की व्यवस्था के अभाव में अंकुश कृमि (Hookworm) की बीमारी भी देखने में आती है। खानों के क्षेत्रों में क्षेत्रीय अस्पताल, प्रसूति तथा शिशु कल्याण केन्द्रों तथा औप-धान्यों की स्थापना की जा चुकी है।

डा० ई० लायड जोन्स द्वारा असम, बंगाल और दक्षिण भारत के चाय बागान में की गई सन् १९४७ की पुछताछ से बागान कर्मचारियों के स्वास्थ्य सम्बन्धी कुछ आँकड़े उपलब्ध होते हैं। डा० जोन्स ने अनुभव किया कि असम में धर्मिकों के स्वास्थ्य की दशा बड़ी खोचनीय है और उनमें से अधिकांश अपर्याप्त पोषण व सामान्य दुर्बलता और जीव-शक्ति के अभाव से पीड़ित हैं। लोगों के आहार की कुछ अच्छी दशा होने के कारण उत्तरी बंगाल में स्वास्थ्य की दशा असम की अपेक्षा कहीं अधिक अच्छी थी। अनेक कारणों से (जैसे कि धर्मिकों में शिक्षा का उच्चतर स्तर, स्वास्थ्यप्रद जलवायु, गकानों की अच्छी दशाएँ तथा चिकित्सा और स्वास्थ्य सेवाओं का अधिक प्रवृद्ध होना, आदि) दक्षिण भारत में सामान्य स्वास्थ्य की दशा उत्तर भारत की अपेक्षा बहुत अच्छी पाई गई थी। डा० जोन्स ने सिफारिश की थी कि चिकित्सा सेवाओं की व्यवस्था को दो चरणों में विभक्त कर देना चाहिये। प्रथम चरण में राजकीय अस्पतालों तथा औपधान्यों की व्यवस्था पर तथा दूसरे चरण में सामूहिक तथा केन्द्रीय अस्पतालों की व्यवस्था



पर ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। उन्होंने अस्पतालों और औपचारिकों में कुछ स्तरों को बनाये रखने की भी सिफारिश की। मार्च, अप्रैल १९४८ में नई देहली में हुई वागान की औद्योगिक समिति के द्वितीय अधिवेशन में सरकार द्वारा उनकी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया गया। (पृष्ठ ३३२-३३५ भी देखिये) चाय वागान में १९६१ में श्रमिकों की मृत्यु दर प्रति हजार ६३६ थी तथा सभी जनसंख्या के लिये ११३८ प्रति हजार थी।

बुरे स्वास्थ्य के मुख्य कारण और उनको दूर करने के लिए राजकीय प्रयत्न

भारत समिति के अनुसार भारत में बुरे स्वास्थ्य के निम्नलिखित कारण हैं— (क) गन्दी अवस्थाओं का होना, (ख) नुटिपूर्ण आहार, और (ग) चिकित्सा व रोग निवारक सगठनों की अपर्याप्तता। भारत सरकार ने औद्योगिक श्रमिकों की स्वास्थ्य-रक्षा की आवश्यकता को मान्यता प्रदान कर दी है और जिन परिस्थितियों में वे काम करते हैं उनका अन्वेषण करने के लिये अनकानेक पृष्ठताछ की गई है। इन जाचों की रिपोर्टों में निहित कुछ सिफारिशों को सरकार ने लागू करने का निश्चय किया है और औद्योगिक स्वास्थ्य से सम्बन्धित रोगग्राम और उपचार के उपायों को वैधानिक रीति से कार्यान्वित किया है। इन उपायों में सन् १९४८ का कारखाना अधिनियम, सन् १९४७ का कोयला खान श्रम कल्याण निधि अधिनियम और १९४८ का कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम अधिक महत्वपूर्ण हैं। पिछले पृष्ठों में इन सबका उल्लेख किया जा चुका है। सन् १९३६ का कोयला खान (सफाई) अधिनियम भी, जो सन् १९५२ में कोयला खान (संरक्षण और सुरक्षा) अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था, खानों में प्रचलित था। इसका हम खान विधान के अन्तर्गत उल्लेख करेंगे। औद्योगिक श्रमिकों के हेतु मालिकों द्वारा किये गये कल्याण-कार्यों के अन्तर्गत औपचारिकों के प्रबन्ध के विषय में उल्लेख किया जा चुका है।

एक अन्य महत्वपूर्ण पथ जो उठाया गया है वह यह है कि भारतीय गवेषणा निधि परिषद् (Research Fund Association) के अन्तर्गत कुछ विशिष्ट उद्योगों की स्वास्थ्य समस्याओं को हल करने के लिये एक विशेष सलाहकार समिति की स्थापना की गई है। इस परिषद् की औद्योगिक स्वास्थ्य गवेषणा इकाई ने स्वास्थ्य समस्याओं पर कुछ अनुसन्धान (Investigations) किये हैं। वर्तमान काल की कुछ ऐसी समस्याएँ जिन पर अनुसन्धान कार्य किया जा रहा है, निम्नांकित हैं : (क) श्रमिकों पर शोर्गुल की अधिकता का प्रभाव, (ख) दुर्घटनाओं के कारण बीमारियाँ होने से अनुपस्थिति, (ग) छापाखानों में गीते द्वारा उत्पन्न मादक विष का प्रभाव, और (घ) औद्योगिक गर्द के विष का मूल्यांकन। कुछ उद्योगों, जैसे लोहा उद्योग, इलीक्ट्रिसिटी और वस्त्र उद्योग, में इतना अधिक शोर्गुल होता है कि अन्त में श्रमिकों की कार्यकुशलता और उनके सुनने की शक्ति पर बुरा प्रभाव

(५) फरवरी १९६८ तक, कर्मचारी राज्य बीमा योजना २८५ केन्द्रों पर लागू हो चुकी थी जिसमें ३२-२८ लाख अधिक सम्मिलित थे। २७४ केन्द्रों में, बीमाकृत श्रमिकों के परिवारों को चिकित्सा लाभ प्रदान किये जाने लगे थे। (देखिये अध्याय १२)।

(६) १९६७ के अन्त तक, कर्मचारी अविष्य निधि अधिनियम ११२ उद्योगों तथा संस्थानों पर लागू हो चुका था। अविष्य निधि में अंशदान देने वाले श्रमिकों की संख्या छूट-प्राप्त संस्थानों में १८,४७,२२६ और गैर-छूट प्राप्त संस्थानों में ३२,४८,४६२ थी। अंशदान की बढ़ी हुई ८% की दर ७१ उद्योगों में लागू हो चुकी थी, (देखिये अध्याय १२)।

(७) सन् १९६७ में, खानों में हुई दुर्घटनाओं में मरने वालों की संख्या २६२ थी (२१८ कोयला खानों में और ७४ अन्य खानों में)। इसी प्रकार, गम्भीर रूप से चोट लगने वालों की संख्या २,६८४ थी (१,८३२ कोयला खानों में और ८५२ गैर-कोयला खानों में)। (देखिये अध्याय १४)।

(८) अगस्त १९६८ तक, श्रमिकों की शिक्षा के लिये बनाये गये केन्द्रीय बोर्ड ने ३१ क्षेत्रीय केन्द्रों और ७० उप-क्षेत्रीय केन्द्रों की स्थापना की थी। ६४३ अधिवेशनों (sessions) में १४,३५० श्रमिक शिक्षकों को प्रशिक्षण दिया गया था और २७,६३६ अधिवेशनों में ६,५४,५४६ श्रमिकों को प्रशिक्षण दिया गया था। (देखिये अध्याय १२)।

(९) फ़िल्म उद्योग में श्रमिकों के कार्य करने की दशाओं का नियमन करने के लिये एक योजना बनाने का प्रस्ताव भारत सरकार के विचाराधीन है। आजकल स्वायी श्रम सभित्ति की सिफारिशों के आधार पर बनी हुई एक विश्वतीय उपसमिति इस मामले की देख-भाल कर रही है।

(१०) अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन (I. L. O.) का छठा एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन सितम्बर १९६८ में टोकियो में हुआ था। (देखिये अध्याय २०)।

(११) मजदूरी बोर्ड की सिफारिशों को लागू करने के प्रश्न पर अगस्त-सितम्बर १९६८ में कुछ बड़े समाचार-पत्रों के संस्थानों में श्रमिकों की हड़ताल हुई थी। सरकार ने यह मामला पचनिर्णय के लिये सौंप दिया है। यह हड़ताल ५७ दिन तक चली थी।

(१२) केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों ने अक्टूबर १९६८ में हड़ताल करने की धमकी दी थी। यह धमकी मंहगाई भत्ते के बारे में थी जो कि राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गये एक अध्यादेश द्वारा रोक दिया गया था। १६ सितम्बर १९६८ को जो सांकेतिक हड़ताल की गई वह आंशिक रही और नई दिल्ली में कुछ कर्मचारियों पर लाठी चार्ज भी किया गया।

(१३) श्रम मन्त्रालय द्वारा सम्पादित अस्थायी माँकड़ों के अनुसार ब्रिटेन में श्रमिक संघों की कुल सदस्य संख्या १९६४ के अन्त में लगभग १,००,६५,०००

थी। किन्तु १९६३ और १९६२ के अन्त की तुलना सदस्य सख्या से इसकी करने से विक्षिप्त होता है कि यह सख्या इन दोनों वर्षों की सख्या से १,३८,००० और १,८३,००० अधिक थी। १९६४ के अन्त में १९६१ अथिक सघ के अन्तर्गत १९६३ के अन्त में ६०२ थे। (देखिये अध्याय ६)।

(१४) मार्च १९६६ में ससद् में यह कहा गया था कि देश में धर्मिकों में पाई जाने वाली असुखस्तता को दूर करने की कोई ऐसी योजना नहीं है जिसके अन्तर्गत कि सम्पूर्ण धर्मिय आ जाते हों। तथापि, कर्मचारी प्रविष्टि निधि योजना के अन्तर्गत, अनेक ऐसे कार्यों के लिये न बर्षास की जाने वाली अग्रिम धनराशियाँ देश की व्यवस्था अवश्य है जैसे कि प्रयोग बीमे की विस्तार की प्रयासगी, रहने के लिये मकान या प्लाट की खरीद व्यवसाय रहने के मकान का निर्माण, प्रसूमायी कार्य-समाप्ति के कारण बेरोजगारी की अवधि पर बन्धु पाना उपभोक्ता सहकारी समितियों के क्षेत्र खरीदना और कुछ मामलों में डाक्टरों की शिक्षा करना। बीधला लानों में सहकारी साम्बोवन को प्रोत्साहन देने के लिये सहकारी जल समितियाँ तथा उपभोक्ता भण्डार स्थापित किये जा रहे हैं और जल समितियों की बीधला लागू अथ कल्याणनिधि से इसलिये रजर्ज देते की भी व्यवस्था की गई है ताकि वे ग्वाज की रियायती दरों पर जल की सुविधाय प्रदान कर सकें प्रादि। भारत सरकार के परामर्श पर औद्योगिक सस्थानों द्वारा जो उचित सुख की दृष्टानें तथा उपभोक्ता सहकारी भण्डार स्थापित किये जा रहे हैं वे भी उन्हीं नीमनों की अवधि में अर्थिकों को सहायता प्रदान करते हैं।

(१५) आयोजना आयोग ने केन्द्र सरकार को यह सुझाव दिया है कि वह अपने अन्त में लगभग १० करोड़ रुपये की अतिरिक्त व्यवस्था करे ताकि इन्जीनियरों में बढ़ती हुई बेरोजगारी की समस्या का सामना करने के लिये अल्पकालीन प्रयत्न किये जा सकें। प्रमाण भरती के क्षेत्र पर जो कार्यक्रम बनाया गया है उसमें निम्न उपाय सम्मिलित किये गये हैं। सैनिक तकनीकी कोर सहित सरकारी सस्थानों में इन्जीनियरों व तकनीकनों (technicians) के सभी रिक्त स्थानों को भरा जाये, बीधी तथा पाँचवी आयोजनाओं में जो बड़ी-बड़ी आयोजनाएँ हाथ में ली जानी हैं उनका प्रारम्भिक सर्वेक्षण तथा जीव पद्धतित तुरन्त प्रारम्भ कर दी जाये और औद्योगिक प्रशिक्षण एवं शिक्षता (apprentice ship) की सुविधाओं का विस्तार किया जाय। अनुमान है कि इन तीन उपायों द्वारा १९६५-६६ में २०,००० इन्जीनियरिंग स्नातकों तथा डिप्लोमा-धाराको को अतिरिक्त रोजगार प्राप्त होगा। इन्जीनियरिंग स्नातकों को छोटे पैमाने के उद्योगों की स्थापना के लिये वित्तीय सहायता प्रदान किये जाने के उद्देश्य से आयोग ने एक विशेष योजना का भी सुझाव दिया है। यह योजना राज्य सरकारों द्वारा लागू की जानी है। निर्माण के क्षेत्र में इन्जीनियरों की सहकारी समितियों को भी प्रोत्साहन दिये जाने का विचार है। अन्य जिन महत्वपूर्ण उपायों की विकारित की गई है उनमें है सरमापन्न वित्तीय सहायता चाहने वाली वर्गों द्वारा देशी परामर्श का अन्वि-

Employment Exchange

रोजगार दफ्तर

Employment-oriented

रोजगार प्रधान

Endorsement

पृच्छांकन

Enquiry

ज्ञान, प्रच्छाछ

Entrepreneur

उद्यमकर्ता

Environment

पर्यावरण, माहोल, वातावरण

Establishment

प्रतिष्ठान, सिवदन्दी

Evaluation

मूल्यांकन

Evasion

अपवचन

Exemption

अपवाद

Execute

निष्पादन करना

Executive

कार्याग

Ex-officio

पदेन

Ex-party

एक-पक्षीय

Ex-serviceman

भूतपूर्व सैनिक

Extend

व्यापकता, सीमा

Extensive

विस्तार

External

बाह्य

Extra-mural

बहिर्मुखी

## F

Fact

तथ्य

Fatigue

श्रम थकान, श्रान्ति, वलांति

Fatal

घातक

Factionalism

गुटबन्दी

Factors

उपादान

Factory

कारखाना, फैक्ट्री

Fair Wage

उचित मजदूरी

Federation

संघम

Follow up methods

पुनः निरीक्षण

Forced labour

बेगार

Frictional

असन्तुलनात्मक

Full Employment

पूर्ण रोजगार

Fund

निधि

Funded

निधिबद्ध

## G

Gainful

अर्थकर, लाभदायक

Gentleman's Agreement

मद करार

Go-slow-tactics

कार्य मंदन युक्तियाँ

Graduated wage

आरोही मजदूरी

Grant

अनुदान

Gratuity

अनुसोषिक, अवकाश प्राप्त धन

Grievance Procedure

शिकायत-निवारण-क्रियाविधि

Guarantee

गारन्टी

## H

Handicapped

विकलांग

Hobby centre

शगल केन्द्र

Housing

आवास

Human

मानवीय

Hygiene

स्वास्थ्य विज्ञान

## I

Idle resources

निष्क्रिय साधन

Illegal

अवैध

Illegitimate

अवैध

Immobility

गतिहीनता

Immigrant

अप्रवासी

Implementation

कार्यान्वित, लागू होना

Indebtedness

ऋणग्रस्तता

Indentured

करारबद्ध

Index-number

सूचकांक

Industrial-disease

उद्योगजनित बीमारी

Industrial peace

औद्योगिक शांति

Industrial relations

मालिक-मजदूर सम्बन्ध

Inequalities

असमानताये

Injunction

नियेधाज्ञा

In kind

जिम्मे में

Instalment

कित्त, अंशिका

Instigate

उकसाना

Institute

संस्थान

Institutional

संस्थानिक

Instructor

अनुदेशक

Insured

बीमाकृत

Intermediary

मध्यस्थ, मध्यम

Interim

अन्तरिम

Bye law	उपविधि	Craftsman	शिल्पी
By-product	शेष उत्पादन	Credit worthiness	उत्तर पत्रता
<b>C</b>		Cumulative	संचयी
Casual labour	वैयक्तिक श्रमिक	Current wage	वर्तमान मजदूरी
Casual leave	आकस्मिक छुट्टी	Cyclical	चक्रीय
Censure	विन्दा करना	<b>D</b>	
Children's allowance	सन्तान भत्ता	Day wages	दिहाडी
Circulate	परिचालन	Decasualisation	स्थायीकरण
Circular	निर्देशन-पत्र	Decentralisation	विकेन्द्रीकरण
Class consciousness	वर्ग चेतना	Defaulter	भागीदार
Classical Economists	संस्थापक अर्थशास्त्री	Deferred	आवधिक
Class Struggle	वर्ग संघर्ष	Demand, Effective	समर्थ मांग
Code	संहिता	Depression	मंदी
Cognizable	प्रमाण्य	Depreciation	मूल्य ह्रास
Collective Bargaining	सामूहिक मोर्चाकारी	Desirability	वांछनीयता
Commerce	वाणिज्य	Direct labour	प्रत्यक्ष श्रम
Compensable injury	पुतियोग्य क्षति	Director	निदेशक
Compensation	हानि पूति, क्षतिपूति	Disability	अशक्तता
Complementary	पूरक	Discharge	अलुहर्षी
Comprehensive	व्यापक	Discipline	अनुशासन
Concentration	संकेन्द्रण	Disequilibrium	असन्तुलन
Concept	संकल्पना	Discretionary	सविवेक
Conciliation	सुलह	Dismissal	नकास्तिगी
Conduct	आचरण	Displacement	विस्थापन
Consumer Price Index	उपभोक्ता मूल्य सूचकांक	Dispute	विवाद
Consumption	उपभोग	Dividend	साभास
Contingency	आकस्मिकता	Divison	प्रभाव, मण्डल, विभाजन
Contract	सविदा	Dock	गोरी
Contract labour	उके के श्रमिक	Domicile	आवास
Contribution	अदान	<b>E</b>	
Convention	अभिसमय	Earning	अर्जन
Co-ordination	समन्वय	Efficiency	कार्यकुशलता
Co-partnership	सह-साझेदारी	Eject	बेदखल करना
Corporation	नियम	Eligibility	पत्रता
Cost of living	निर्वाह खर्च	Emigration	परावास, उत्प्रवास
Council	परिषद्	Employability	रोजगार क्षमता
Craft guild	दस्तकार श्रेणी	Employee	कर्मिक, कर्मचारी
		Employer	मालिक
		Employment	रोजगार, काम, नौकरी
		Employment Counselling	रोजगार सम्बन्धी सलाह देना

**परिशिष्ट घ**  
**शब्दावली (Glossary)**  
**(English to Hindi)**

<b>A</b>		<b>Apprenticeship</b>	
Able-bodied	समर्थ	Approach	विचारधारा
Absenteeism	अनुपस्थिति	Aptitude	सहान
Absolute	निर्वह	Arbitration	विवाधन
Accession rate	निवृत्ति दर	Arrears	बकाया, होप
Accident Prevention	दुर्घटना विचारण	Artisan	शिल्पी, दस्तकार
Accrue	प्रोदभवन	Asset	परिसम्पत्ति
Achievement	उपलब्धियाँ	Assignment	अधिप्यास
Acquisition	अभिग्रहण, अर्जन	Association	परिषद्, संस्था
Acquit	निवृत्ति	Assumption	पूर्वधारणा
Act	अधिनियम	Attachment	कुरी
Ad hoc	तदर्थ	Attendance Wage	हाजिरी की मजदूरी
Adjudicator	स्वायं निर्णायक, विवाचक	Audit	लेखा परीक्षा
Adjustment	समजन	Authorised	प्राधिकृत
Administration	प्रशासन	Authority	प्राधिकारी
Adolescent	किशोर	Automatic	स्वतः
Adult	वयस्क	Auxiliary	सहायक
Adulteration	मिलावट	Avocation	उप-यवसाय
Advisory	सलाहकार	Award	वचाट, विवाधन, निर्णय
Affiliation	सम्बद्ध	<b>B</b>	
Agent	अभिवर्ता, एजेंट	Back-log	पिछली
Agreement	करार	Bargaining	सौदा, सौदाकारी
Allocation	विनिधान	Basic	मूल
Allotment	नियतन	Benefit	हित
Amalgamation	समागेलन	Bill	विधेयक
Amendment	संशोधन	Bonus	बोनस
Analysis	विश्लेषण	Boss	अफसर, हाकिम
Annul	रद्द करना	Bourgeois	बुर्जुआ
Anti labour	अमिक विरोधी	Boycott	बहिष्कार
Appellate	अपीलीय	Breach of Contract	सन्दिदा भग
Appendix	परिशिष्ट	Breach of Trust	न्यास भग
Appointment	निवृत्ति	Bureau	ब्यूरो
Apprentice	शिष्यार्थी	Bureaucracy	नोकरशाही
		Business Union	कारखानी सघ

उपयोग करना और सरकारी ठेकेदारों द्वारा उन्हें इंजीनियरों को काम पर लगाना । अनुमान लगाया गया है कि देश में बेरोजगार तकनीकी कर्मचारियों की संख्या लगभग ४०,००० है जिसमें ६,५०० इंजीनियरिंग स्नातक तथा ३३,५०० डिप्लोमा पारी हैं । यह संख्या देश में तकनीकी कर्मचारियों की कुल संख्या की १३ प्रतिशत से अधिक है । सरकारी संस्थानों में सभी रिक्त स्थानों को भरने की सिफारिश करते समय आयोग ने यह भी कहा है कि सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा इंजीनियरों को बाजार, विनी तथा प्रबन्ध के क्षेत्र में काम देने पर भी विचार किया जाये । सेना तकनीकी कोर द्वारा ४,००० पद और तकनीकी कर्मचारियों द्वारा भरे जाने के बलावा भी, रिपोर्ट के अनुसार, १,००० पद अभी रिक्त हैं ।

पड़ता है। भिन्न भिन्न परिस्थितियों में पहले शोरशुल के मध्य और उसके बाद शान्त वातावरण में काम करते हुए अनेक श्रमिकों की जूट के कारखानों में डाक्टरी परीक्षा की गई। प्राथमिक परीक्षाओं से यह सिद्ध होता है कि शोरशुल जब कम होता है, तब कार्यकुशलता में लगभग २-१८ प्रतिशत वृद्धि हो जाती है। कलकत्ता के निकट बाटा शू कम्पनी में दुर्घटनाओं के कारण बीमार होने से अनुपस्थिति के विषय में भी अनुसन्धान किये जा जा रहे हैं। अन्य महत्वपूर्ण अनुसन्धान जो किये गये हैं, उनका सम्बन्ध कागज और कपड़ा मिलों के श्रमिकों की थकान (Fatigue) तथा कार्यकुशलता से है। इसके अतिरिक्त यातायात की दुर्घटनाओं और कलकत्ता के बस तथा ट्राम भाड़कों का दुर्घटनाओं के रोहजाम (Proneness) से सम्बन्धित अनुसन्धान भी हुये हैं। यौन सम्बन्धी रोगों से पीड़ित रोगियों का भी सर्वेक्षण किया गया था। इससे यह स्पष्ट हो गया कि विषय होकर परिवारों से पृथक् रहने के कारण इस प्रकार की बीमारियाँ श्रमिकों में बहुत पाई जाती थी। जूट के कारखानों में महिला श्रमिकों के विषय में यह देखा गया कि उनके ११ प्रतिशत गर्भ गिर जाते थे।

इसके अतिरिक्त भारत सरकार ने औद्योगिक स्वास्थ्य में प्रशिक्षण देने के हेतु सुविधायें प्रदान की हैं। औद्योगिक श्रमिकों के स्वास्थ्य और सुरक्षा से सम्बन्धित एक पत्रिका का नियमित रूप से प्रकाशन हो रहा है। जो भी चिकित्सा या चिकित्सा से सम्बन्धित कर्मचारी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इन उद्योगों से सम्बन्धित हैं उनके प्रशिक्षण के हेतु कमकत्ता में प्रसिद्ध भारतीय स्वास्थ्य विज्ञान तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थान (All India Institute of Hygiene and Public Health), में एक विशेष औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान पाठ्यक्रम का आयोजन किया गया है। कारखानों के मुख्य सलाहकार ने राज्य के कारखानों के राष्‍ट्र-निरीक्षकों को औद्योगिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधायें भी प्रदान की हैं। असम, बम्बई, बिहार, मैसूर, उड़ीसा तथा पश्चिमी बंगाल राज्यों में चिकित्सा-निरीक्षकों की नियुक्ति की गई है। श्रमिकों व मालिकों में सुरक्षा सम्बन्धी विचारों को उत्पन्न करने के लिये एक स्वास्थ्य, सफाई व सुरक्षा परिषद् की भी स्थापना बम्बई में की गई है। राज्य के कारखानों में श्रमिकों के काम करने की परिस्थितियों और उनके सामान्य स्वास्थ्य में अनुसन्धान और सुधार करने के उद्देश्य को दृष्टि में रखकर उत्तर प्रदेश की सरकार ने एक औद्योगिक स्वास्थ्य सगठन की स्थापना की है। एक अनुसन्धान इकाई कानपुर के चमड़ा उद्योग में स्वास्थ्य संकटों की जाँच के लिये १९६१ में बनाई गई थी। इसके अतिरिक्त भारत सरकार की एक प्रायश्चा के प्रत्युत्तर में अमेरिका की सरकार ने तकनीकी सहयोग कार्यक्रम (Technical Cooperation Programme) के अन्तर्गत एक औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान सप की मेवायें उपलब्ध कर दी हैं। कुछ उद्योगों में स्वास्थ्य सल्लाह और व्यवसाय-जनित रोगों के प्रश्न पर भी विशेषज्ञों के दल ने अनुसन्धान कार्य किया है। मैसूर में क्रोमाइट की सानो और अन्नक की सानो के सेवों का पहले ही सर्वेक्षण किया



जा चुका था और उनकी रिपोर्टों में दी गई सिफारिशों विचाराधीन हैं। सरकार ने एक औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान सगठन की भी स्थापना की है, जिसने अनेक सकटपूर्ण व्यवसायों के सर्वेक्षण किये हैं। इसके अतिरिक्त एक केन्द्रीय स्वास्थ्य शिक्षा ब्यूरो भी है जिसका कार्य स्वास्थ्य प्रचार और स्वास्थ्य शिक्षा कार्य से सम्बन्धित है। ऐसे ब्यूरो की स्थापना राज्यों में भी की जा रही है। सन् १९६६ से बम्बई में एक केन्द्रीय श्रम संस्थान (Central Labour Institute) की स्थापना की जा चुकी है। इसमें औद्योगिक स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा कल्याण का राष्ट्रीय सग्रहालय, औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान प्रयोगशाला, प्रशिक्षण केन्द्र तथा पुस्तकालय तथा सूचना केन्द्र आदि भी सम्मिलित हैं। सन् १९६५ से कानपुर, कलकत्ता और कोयमुतूर में भी तीन क्षेत्रीय सग्रहालयों की स्थापना की जा चुकी है। एक भारतीय औद्योगिक चिकित्सा सर्विस को सुचारु रूप से विस्तारित करने और चलाने के ऊपर भी विशेष जोर दिया जा रहा है। (देखिये पृष्ठ ३५१ तथा ४६७-५०२)। संयुक्त राज्य अमेरिका के विशेषज्ञों की सहायता से इस बात का पता लगाने के लिये कि श्रमिकों में गर्मी को सहन करने की क्षमता, गर्मी की प्रचण्डता का प्रभाव और वायु में नमी का उनके स्वास्थ्य तथा उनकी कार्यकुशलता पर क्या प्रभाव पड़ता है, एक अध्ययन किया गया है। इस अध्ययन में उद्योग में गर्म वातावरण और कार्य से सम्बन्धित विश्राम को निर्धारित करने की बातों को लिया गया है। इस प्रकार का अध्ययन अहमदाबाद की ९ कपड़ा मिलों में किया जा रहा है। जून १९५६ से डा० ए० एल मुहलियर की अध्यक्षता में एक स्वास्थ्य सर्वेक्षण व आयोजना समिति की स्थापना की गई है। इस समिति का कार्य स्वास्थ्य कार्यक्रम व चिकित्सा सुविधाओं का अवलोकन करना तथा सिफारिशें करना है। समिति ने सन् १९६१ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। कारखानों के मुख्य सलाहकार के सगठन द्वारा भी कई उद्योगों में स्वास्थ्य सम्बन्धी सर्वेक्षण किये गए हैं। अनेक राज्यों में अब फैक्टरियों के चिकित्सा निरीक्षक भी नियुक्त किये गये हैं।

प्रथम दशवर्षीय आयोजना में आयोजना आयोग ने इस बात पर विशेष बल दिया था कि औद्योगिक श्रमिकों के कार्य करने की दशाएँ ऐसी होनी चाहिए जिनसे श्रमिकों के स्वास्थ्य की भी रक्षा हो और व्यवसायजनित सकटों से उनका बचाव भी हो सके। इस आवश्यकता की पूर्ति के निमित्त आयोजना आयोग ने अन्य बातों के साथ-साथ निम्न सिफारिशों की थी (१) औद्योगिक स्वास्थ्य सुरक्षा और कल्याण के लिए एक राष्ट्रीय सग्रहालय की स्थापना, (२) फैक्टरी के निरीक्षण-मण्डल में पूर्णकालिक चिकित्सा निरीक्षकों की नियुक्ति, (३) फैक्टरियों में वर्तमान डाक्टरों और चिकित्सा-निरीक्षकों के लिये औद्योगिक स्वास्थ्य सम्बन्धी छोट-छोटे शिक्षा पाठ्यक्रमों की व्यवस्था और (४) व्यवसायजनित बीमारियों, अन्य स्वास्थ्य समस्याओं तथा औद्योगिक प्रक्रियाओं के सम्भाव्य सकटों को आँकने और उनका मूल्यांकन करने के उद्देश्य को दृष्टि में रखकर सूचना प्राप्त करने के हेतु अनुसंधानों और सर्वेक्षणों का आयोजन। आयोजना आयोग ने सम्पूर्ण देश

की स्वास्थ्य सम्बन्धी सामान्य परिस्थितियों की विवेचना करते हुए बताया कि स्वास्थ्य की दशा अत्यन्त खोचनीय है और स्वास्थ्य उन्नति का सम्पूर्ण कार्यक्रम समाज-सुधार की विस्तृत योजनाओं से सम्बद्ध है। प्रथम आयोजना में स्वास्थ्य कार्यक्रमों पर कुल १४० करोड़ रु० व्यय किया गया।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अनुसार स्वास्थ्य कार्यक्रमों का उद्देश्य यह है कि वर्तमान स्वास्थ्य सेवाओं में विस्तार किया जाय ताकि सभी लोग उन सेवाओं से लाभ उठा सकें और राष्ट्रीय स्वास्थ्य के स्तर में भी प्रगतिशील सुधार हो। इसके विशिष्ट उद्देश्य निम्नलिखित हैं - (१) हस्पताल आदि जैसी संस्थाओं की स्थापना, (२) तकनीकी श्रम शक्ति का विकास और प्रशिक्षित व्यक्तियों को रोजगार पर लगाना, (३) मकामिक बीमारियों की रोकथाम के लिये व्यवस्था करना, (४) वातावरण अनुकूल स्वास्थ्य विज्ञान आन्दोलन, और (५) परिवार नियोजन तथा अन्य सम्बन्धित सहायता। द्वितीय आयोजना काल में स्वास्थ्य कार्यक्रमों पर २२५ करोड़ रुपये व्यय करने की व्यवस्था थी। प्रथम आयोजना में यह राशि १४० करोड़ रुपये थी।

तीसरी आयोजना में स्वास्थ्य और परिवार नियोजन कार्यक्रमों पर ३४२ करोड़ रु० की व्यवस्था थी, जिसमें से २६७ करोड़ रु० राज्यों द्वारा और शेष केन्द्र द्वारा व्यय किये जाने थे। किन्तु वास्तविक व्यय २०६ करोड़ रु० हुआ। इनका मुख्य उद्देश्य स्वास्थ्य सेवाओं का विस्तार करना है और जनता के स्वास्थ्य में धीरे-धीरे सुधार लाना है। निरोधात्मक जन स्वास्थ्य सेवाओं पर विशेष जोर दिया जायेगा। दूसरी आयोजना की तरह तीसरी आयोजना में वातावरण में स्वच्छता, विशेषतः ग्रामीण और शहरी जल-व्यवस्था की उन्नति, सफाई रोगों के नियंत्रण, स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था के लिए संस्थाओं द्वारा दी जाने वाली सुविधा का संगठन और स्वास्थ्य और चिकित्सा सम्बन्धी कर्मचारियों के प्रशिक्षण और जल्दा-जल्दा के स्वास्थ्य की देखभाल, स्वास्थ्य शिक्षा और पीण्डिक आहार जैसी सेवाओं की व्यवस्था के लिए विशेष कार्यक्रम बनाये गये हैं। तृतीय आयोजना में परिवार नियोजन को भी विशेष प्राथमिकता दी गई है। चौथी आयोजना के मसौदे में स्वास्थ्य कार्यक्रमों पर ४६२ करोड़ रुपये के व्यय की व्यवस्था है।

सुझाव

सरकार के यह प्रयत्न वास्तव में प्रशंसनीय हैं। और समिति के कथन के अनुसार स्वास्थ्य का अर्थ यह नहीं है कि किसी व्यक्ति को कोई रोग नहीं है या वह बीमार नहीं है वरन् इसका तात्पर्य इस स्थिति से है जिसमें शरीर और भित्तिक एक साथ सुचारु रूप से कार्य करते रहें, ताकि मनुष्य अपने भौतिक व सामाजिक जीवन में पूर्ण लाभ और आनन्द उठा सके और उत्पादन क्षमता के अधिकतम बिन्दु तक पहुँच सके। बीमारी की रोकथाम व स्वास्थ्य का बने रहना अधिकतर उस वातावरण पर निर्भर करता है जिसमें मनुष्य पैदा होते हैं, पढ़ते-

लिखते हैं, खाते-पीते हैं, चलते-फिरते हैं, काम करते हैं और आराम करते हैं। इसलिये जब तक जीवन-स्तर में सुधार नहीं होता और रहन-सहन की समुचित व्यवस्था नहीं की जाती, तब तक औद्योगिक श्रमिक के स्वास्थ्य में सुधार करना सम्भव नहीं है। अर्थात् भोजन और रहने की गन्दी अवस्थाएँ ही शोचनीय, स्वास्थ्य का मुख्य कारण हैं और सर्वप्रथम इन्हीं को सुधारने का प्रयत्न करना चाहिये। केवल चिकित्सा सुविधाओं में सुधार करना ही पर्याप्त नहीं है।

### व्यवसायजनित रोग (Occupational Diseases)

जहाँ तक व्यवसायजनित रोगों का सम्बन्ध है, इनका श्रमिकों की क्षतिपूर्ति के अन्तर्गत पहले ही उल्लेख किया जा चुका है। जैसा कि बताया जा चुका है, मालिक व्यवसायजनित रोगों की रिपोर्टें नहीं देते और अनेक बार, जबकि श्रमिकों को क्षतिपूर्ति मिलनी चाहिए, उन्हें क्षतिपूर्ति नहीं दी जाती क्योंकि इस बात की उचित रूप से जाँच नहीं हो पाती कि किसी मृत्यु या असमर्थता का कारण व्यवसायजनित बीमारी ही है। सन् १८४८ के फ़ैक्ट्री अधिनियम के अन्तर्गत फ़ैक्ट्री में प्रबन्धकों के लिये यह बात अनिवार्य कर दी गई है कि यदि उनका कोई कर्मचारी किसी व्यवसायजनित रोग से ग्रस्त हो जाता है तो उसकी सूचना दे। चिकित्सकों के लिए भी यह अनिवार्य है कि यदि कोई ऐसा रोगी उनके पास इलाज के लिए आता है तो उसकी सूचना मुख्य निरीक्षक को दें। इस कानूनी व्यवस्था से अब व्यवसायजनित रोगों के सम्बन्ध में ठीक प्रकार से रिपोर्ट होने लगेंगी। जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, भारतीय अनुसन्धान निधि परिषद् के औद्योगिक स्वास्थ्य अनुसन्धान विभाग ने व्यवसायजनित रोगों के विशेषतया छापाखानों में सीते और औद्योगिक गढ़ों से उत्पन्न हुई विषैली हवा के कारण बीमारियों के सम्बन्ध में सर्वेक्षण किये हैं। सम्बन्ध में इस उद्देश्य के लिए एक अनुसन्धान-शाला की पहले ही स्थापना की जा चुकी है। अखिल भारतीय स्वास्थ्य विज्ञान और सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थान ने भी एक पुस्तक तैयार की है जिसका नाम 'भारत में व्यावसायिक स्वास्थ्य अनुसन्धान सर्वेक्षण' है। इसमें अनेक अन्वेषणों और जाँचों का सारांश दिया गया है। सरकार ने व्यवसायजनित रोगों की सूची को दोहराने और उनमें वृद्धि करने का परामर्श देने के लिए १२ सदस्यों की एक समीक्षा समिति नियुक्त की है। फ़ैक्ट्रियों के प्रधान सलाहकार का कार्यालय कुछ विशिष्ट उद्योगों में व्यवसायजनित स्वास्थ्य संकट निर्धारित करने के लिए सर्वेक्षण का कार्य करता है। इसके द्वारा दी गई रिपोर्टें भी जारी की गई हैं। व्यवसायजनित रोग औद्योगिक श्रमिकों के गिरे हुए स्वास्थ्य के महत्वपूर्ण कारण है। इनके लिए श्रमिकों को पर्याप्त क्षतिपूर्ति मिलनी चाहिये। जो श्रमिक इस प्रकार के रोगों से ग्रस्त हो जाते हैं, उन्हें निःशुल्क चिकित्सा की सुविधाएँ देने की भी व्यवस्था होनी चाहिए।

जहाँ तक शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं और उनके महत्व का सम्बन्ध है,

उनकी कल्याण कार्य के अध्याय (पृष्ठ ४१२-४६) में विवेचना की गई है। औद्योगिक दुर्घटनाओं और उनको रोकने की व्यवस्था का उत्प्रेषण कार्य की दशाओं के अन्तर्गत (पृष्ठ ४६७-४७२) पर किया गया है।

**श्रमिक की कार्यकुशलता (Efficiency of Labour) और उसका अर्थ**

श्रमिक की कार्यकुशलता से हमारा अभिप्राय कार्य के उस स्तर और कार्य की उस मात्रा से है, जो किसी निर्धारित अवधि में कोई श्रमिक करता है। दूसरे शब्दों में, कार्यकुशलता शब्द का तात्पर्य किसी निर्धारित अवधि में किसी श्रमिक के अधिक और अच्छे कार्य करने की क्षमता से है। इसलिये उत्पादन के किसी भी उपादान की कार्यकुशलता का उत्पादित घन की कुल मात्रा पर बहुत प्रभाव पड़ता है। लेकिन यह बात विशेष ध्यातव्य है कि कार्यकुशलता एक सापेक्ष शब्द है। इसका किसी निश्चित समय में उत्पादन के उपादान द्वारा किये गये कार्य की मात्रा और स्तर से ही तात्पर्य नहीं है, अपितु इसका अर्थ यह भी है कि कार्य लेने वाले को उस उपादान की जो लागत पाली है, उसकी तुलना में कितना कार्य होता है। यदि इस शब्द का निरपेक्ष शाब्दिक अर्थ लें तो निर्धारित समय में किसी अन्य श्रमिक की अपेक्षा यदि एक श्रमिक अधिक और अधिक कार्य करता है तो वह अधिक कार्यकुशल है। लेकिन यदि पहला श्रमिक बहुत अधिक मजदूरी माँगता है, जिसका भुगतान करना मालिक के लिये लाभदायक नहीं है, तो ऐसी परिस्थिति में मालिक के दृष्टिकोण से पहला श्रमिक इतना कार्यकुशल नहीं होगा जितना कि दूसरा श्रमिक, जो कि कम मजदूरी माँगता है। इसलिये निरपेक्ष दृष्टिकोण से जब हम कार्यकुशलता के विषय में बात करते हैं तो हम कार्य की मात्रा, प्रकृति और गुण और कितने समय में कार्य हुआ, आदि बातें देखते हैं और सापेक्ष दृष्टिकोण से हम यह भी देखते हैं कि श्रमिक द्वारा माँगी गई मजदूरी कितनी है।

**श्रमिक की कार्यकुशलता पर प्रभाव डालने वाले तत्व**

कार्यकुशलता श्रमिक के स्वास्थ्य और शक्ति तथा उसके प्रशिक्षण पर मूलतः निर्भर होती है। परन्तु श्रमिक के स्वास्थ्य और शक्ति पर प्रभाव डालने वाले बहुत से तत्व होते हैं।

पहला तत्व तो वंशानुगत गुण है। पैतृक प्रभावों की सुगमता से व्याख्या करना सरल नहीं है, परन्तु इनका कार्यकुशलता पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। प्रत्येक समाज में कुछ ऐसी जातियाँ होती हैं, जिनके सदस्य किसी विशेष कार्य को करने में अन्य जातियों की अपेक्षा अधिक दक्ष होते हैं। उदाहरणतः पठान श्रमिक उत्तर प्रदेश अथवा बंगाल के श्रमिकों की अपेक्षा अधिक बलवान होते हैं। यह बात उनकी शिक्षा, प्रशिक्षण या अन्य सुविधाओं में किसी प्रकार के अन्तर के कारण नहीं है, अपितु पैतृक गुणों के कारण है। कभी-कभी जुलाहों या बद्धियों के लड़के ऐसी योग्यता प्राप्त कर लेते हैं, जो साधारणतया दूसरों में नहीं पायी जाती। दूसरा तत्व जलवायु का है। गर्म और नम जलवायु शारीरिक बल और शक्ति के

विकास के लिए उपयुक्त नहीं है, जबकि ठण्डी और शुष्क जलवायु का मनुष्य के स्वास्थ्य पर लाभदायक प्रभाव पड़ता है। गर्म देशों की जलवायु का शारीरिक शक्ति पर कोई अच्छा प्रभाव नहीं पड़ता। साथ ही जहाँ कहीं गर्मी के साथ नमी का संयोग हो जाता है तो वह प्रदेश बहुत अस्वास्थ्यकर हो जाता है। जहाँ तब शारीरिक कार्य-कुशलता पर प्रभाव का सम्बन्ध है, गर्म देश की जलवायु की अपेक्षा समशीतोष्ण (Temperate) जलवायु निश्चित ही अच्छी है। परन्तु केवल जलवायु का ही श्रमिक की कार्यकुशलता पर प्रभाव नहीं पड़ता, कुछ अन्य बातें भी हैं, जिनसे जलवायु के अप्रिय प्रभाव दूर हो सकते हैं। इससे अतिरिक्त वैज्ञानिक विधि के द्वारा भी जलवायु के प्रभाव को दूर किया जा सकता है।

एक और महत्वपूर्ण तत्व, जिसका कार्यकुशलता पर प्रभाव पड़ता है, जीवन-स्तर है। पर्याप्त तथा पौष्टिक भोजन, अच्छे आवासों की व्यवस्था, पर्याप्त वस्त्र, आराम और विलासिता की वस्तुयें आदि भी श्रमिक के स्वास्थ्य पर अच्छा प्रभाव डालती हैं और इनसे उसकी कार्यकुशलता में भी वृद्धि हो जाती है। किसी मनुष्य को यदि ये वस्तुयें प्राप्त नहीं हैं तो वह काम में अपना मन नहीं लगा पाता और उसके काम करते रहने की क्षमता का ह्रास हो जाता है। एक और तत्व जिसका कार्य-कुशलता पर प्रभाव पड़ता है, वह श्रमिकों की मजदूरी है। मजदूरी का वेतन रहन-सहन के स्तर पर ही प्रभाव नहीं पड़ता, बल्कि इसकी श्रमिक के अधिक या कम काम करने की योग्यता पर भी मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रिया होती है। अच्छी मजदूरी पाने वाला श्रमिक सामान्यतया अपने जीवन से सन्तुष्ट होता है और इसीलिए वह मन लगाकर भली-भाँति कार्य करता है, विशेषकर उस दृष्टि में जबकि उस शीघ्र और नियमित रूप से मजदूरी मिलती है। सापेक्ष दृष्टिकोण से भी मालिक के लिये श्रमिक की कार्य-कुशलता उसकी मजदूरी पर भी निर्भर करती है।

इसके अतिरिक्त, सामान्य और तकनीकी, दोनों प्रकार की शिक्षाओं का भी कार्यकुशलता पर प्रभाव पड़ता है। शिक्षा के बिना न तो मनुष्य गिबर पाता है और न अपने वातावरण के प्रति उसमें रुचि उत्पन्न हो पाती है। इस बात में तनिक भी सन्देह नहीं है कि शिक्षित श्रमिक अपेक्षाकृत अधिक बुद्धिमान होता है और अपने उत्तरदायित्व को अशिक्षित श्रमिकों की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह समझता है। तकनीकी प्रशिक्षण पाये हुये कर्मचारी निश्चय ही अधिक कार्यकुशल होते हैं। काम करने की दशाओं का भी कार्यकुशलता पर बड़ा प्रभाव पड़ता है। प्रकाश की समुचित व्यवस्था, सवातन, स्वच्छता, भवन की कलात्मक सजावट, शांत और सुन्दर वातावरण आदि का भी मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है और अच्छे वातावरण में ही मनुष्य दत्तचित्त होकर अपने काम में मन लगाकर उत्पादन में वृद्धि कर सकता है। कार्यकुशलता इस बात पर भी निर्भर करती है कि काम के घंटे कितने हैं। यदि कार्य के घंटे लम्बे हो और अल्प विराम या विश्राम या मनोरंजन के समय की व्यवस्था न हो तो कार्य-कुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

यदि कार्य दिवस कम समय का नियत किया जाता है और कार्य समय में बीच-बीच में अल्प विराम दे दिये जाते हैं तो श्रमिक अपने कार्य को और अच्छी प्रकार कर सकता है।

परिवारिक जीवन का भी श्रमिक की कार्यकुशलता पर बड़ा प्रभाव पड़ता है। घर के जिस वातावरण में व्यक्ति का पालन-पोषण होता है, और जिस पारिवारिक जीवन को व्यक्ति को अपनाना पड़ता है, उसका श्रमिक पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव होता है। इसका कारण यह है कि घर में ही व्यक्ति को शान्ति मिलती है और वह अधिक अच्छा कार्य करने के लिये अपनी शक्तियों को पुनः प्रजित कर लेता है। अच्छे घर वाता का भी अधिक प्रभाव होता है। इसके प्रतिरिक्त थोड़े या अधिक दिनों के लिए सड़ सपाटे भी व्यक्ति के दृष्टिकोण को विस्तृत कर देते हैं और उसकी कार्यकुशलता अपेक्षाकृत बढ़ जाती है। जीवन के प्रति व्यक्ति के सामान्य दृष्टिकोण की भी कार्य की मात्रा पर बड़ी प्रभावशाली प्रतिक्रिया होती है। कुछ लोग प्रारम्भ से ही आत्मवादी होते हैं। वे यह समझते हैं कि उनके कारण कुछ नहीं होता। जो कुछ होता है, सब भाग्य से ही होता है। वे अपने प्रयत्नों से अपनी कठिनाइयों पर विजय प्राप्त करने की स्वयं कभी चेष्टा नहीं करते। इस प्रकार के दृष्टिकोण से व्यक्ति में उन्नति करने की भावना कभी उत्पन्न नहीं हो पाती। धर्म को गलत प्रकार से समझने का भी इस प्रवृत्ति से घनिष्ठ सम्बन्ध है। लेकिन सामाजिक और राजनैतिक तत्व भी जीवन के प्रति इस उदासीनता के लिए उत्तरदायी हैं। उदाहरण के लिए, देश की जातीयता, सामाजिक न्यायादर्य और राजनैतिक दासता आदि भी बहुत समय तक भारत में अधिकांश लोगों के दृष्टिकोण को विस्तृत करने के अनुकूल नहीं थीं।

इसके प्रतिरिक्त किसी व्यक्ति की कार्यकुशलता इस बात पर भी निर्भर करती है कि उस व्यक्ति को कार्य करने में रुचि या इच्छा है या नहीं अथवा वह जीवन में तथा रोजगार में उन्नति करने की आशा कर सकता है या नहीं तथा उसे स्वतन्त्र रूप से कार्य करने में कोई बाधा तो नहीं है। स्वतन्त्र व्यक्ति की तुलना में परतन्त्र व्यक्ति कभी अधिक कार्यकुशल नहीं हो सकता। इसके प्रतिरिक्त धार्मिक का चरित्र, ईमानदारी, नियमितता, आत्मविश्वास, आत्मसम्मान, कठिन परिश्रम की भावना तथा अन्य नैतिक गुणों से भी कार्यकुशलता में वृद्धि होती है। होन बुद्धि वाले श्रमिक की अपेक्षा बुद्धिमान श्रमिक कहीं अधिक कार्यकुशल होता है। एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व जिसका श्रमिक की कार्यकुशलता पर बड़ा प्रभाव पड़ता है, उद्योग का संगठन और उसके कार्य की सामग्री है। किसी श्रमिक को उसी काम पर लगाना चाहिये, जिसके लिये वह उपयुक्त है। इसके साथ ही साथ उसे काम के लिए सही प्रकार की मशीन और उपकरण दिये जाने चाहिये। एक कम बुद्धिमान उद्यमकर्त्ता, जो पुरानी मशीन और रद्दी सामान का प्रयोग करता है, कभी उत्तम श्रेणी का उत्पादन नहीं कर सकता। इस प्रकार श्रमिक की कार्यकुशलता प्रत्यक्ष की योग्यता और बुद्धि तथा कार्याध्ययन और मशीन व्यवस्था की आधुनिक

तकनीकी पद्धति अपनाते पर भी निर्भर होती है। मजदूरी वितरित करने की प्रणाली, जैसे परिमाण के अनुसार मजदूरी देने की विधि, में भी कार्यकुशलता में वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त श्रमिक संगठन से भी श्रमिकों की कार्यकुशलता में उन्नति होती है। जब श्रमिक उचित रूप से श्रमिक सघ में संगठित होता है, तब उसे अधिक आत्मविश्वास हो जाता है और उसमें अधिक काम करने की क्षमता उत्पन्न हो जाती है। कल्याण कार्य भी आनन्द-प्रमोद और मनोरंजन की व्यवस्था करके श्रमिकों की कार्यकुशलता पर बड़ा प्रभाव डालते हैं, जिससे वे अपनी शक्तियाँ पुनः अर्जित कर लेते हैं।

इस प्रकार श्रमिक की कार्यकुशलता अनेक परिस्थितियों पर निर्भर होती है और यह कहना बड़ा ही कठिन है कि किसी एक देश के श्रमिक किसी अन्य देश के श्रमिकों की तुलना में अधिक कार्यकुशल हैं या नहीं। किसी सामान्य निष्कर्ष पर पहुँचने से पहले हमें इन सभी तत्वों को ध्यान में रखना चाहिए।

### कार्यकुशल श्रमिकों के लाभ

यह बात विशेष उल्लेखनीय है कि किसी देश की कार्यकुशल श्रम-शक्ति उस देश के लिये बहुत बड़ा बरदान होती है, और देश के आर्थिक जीवन में उन्नति करने के लिये और देश के आर्थिक विकास के लिये भी यह एक शक्तिशाली उपकरण है। कार्यकुशल श्रमिकों के लिये अधिक पर्यवेक्षण की आवश्यकता नहीं होती। न तो वे अधिक सामग्री नष्ट करते हैं और न ही मशीनों को कोई हानि पहुँचाते हैं। वे अपना काम बड़ी चतुरता से करते हैं और उनके कामों में दक्षता और उत्तरदायित्व का बोध होता है। इस प्रकार वे उद्योग में स्वदेशानुरागी रुचि लेने में समर्थ हो जाते हैं। जब चारों ओर मैत्रीपूर्ण सहयोग का वातावरण होता है तो देश के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि हो जाती है।

### भारतीय श्रमिकों की कार्यकुशलता

भारतीय श्रमिक अन्य देशों के श्रमिकों की अपेक्षा सामान्यतः कम कार्यकुशल समझे जाते हैं। यदि इस बात से हम यह अर्थ लें कि पारोपनिवेश श्रमिक भारतीय श्रमिक से किसी निर्धारित समय में अधिक उत्पादन करने में समर्थ होता है तो इस प्रकार के वक्तव्य का विरोध करना सम्भव नहीं है। टारिफ बोर्ड ने सन् १९२७ में यह कहा था कि भारत में प्रत्येक श्रमिक केवल १८० तकुओं की देखभाल करता था, जबकि यह संख्या जापान में २४०, इंग्लैंड में ५४० से ६०० तक और अमेरिका में १,१२० थी। एक बुनकर जितने करघों पर काम करता है, उन करघों की संख्या औसत रूप से जापान में २५, इंग्लैंड में ६ तक और संयुक्तराज्य में ८ थी, जबकि भारत में यही संख्या साधारणतया लगभग २ थी। कानपुर श्रम जाँच समिति ने भी कहा था कि जापान में प्रत्येक एक हजार तकुओं के लिये ६-१ श्रमिक हैं जबकि भारत में १५ हैं। इसका तात्पर्य यह है कि भारत में एक श्रमिक कढ़ाई के चरखे के एक और ही ध्यान देता है जबकि जापान में एक लड़की श्रमिक

तीनों ओर ध्यान देती है। जापान में एक सड़की बुनकर ६ करघों की देखभाल करती है, जबकि हमारे यहाँ का बुनकर लगभग दो करघों की ही देखभाल करता है। सर एलेक्जेंडर मैकराबर्ट ने औद्योगिक आयोग के समय यह कहा था कि अंग्रेज श्रमिक भारतीय श्रमिक की अपेक्षा ३:१ या चार गुना अधिक कार्यकुशल है। सर क्लेमेंट सिम्पसन की गणना के अनुसार, भारतीय कपास की कटाई व गुनाई मिल के १-६७ श्रमिक संकाशायर की मिल के एक श्रमिक के समान है। (पृष्ठ ५२८-२९ भी देखिये)।

परन्तु इस प्रकार के विवरण से यह स्पष्ट नहीं हो सकता कि भारतीय श्रमिकों में कोई सहज स्वाभाविक हीनता है। भारत में प्रत्येक मशीन पर अधिक श्रमिक इसलिये लगाये जाते हैं कि श्रमिक छुट्टे हैं और मशीनें मंहगी हैं। इंग्लैण्ड में मजदूरी अपेक्षाकृत अधिक है और इसलिये श्रम की बचत करना आवश्यक हो जाता है। भारत में प्रत्येक श्रमिक द्वारा कम उत्पादन होने के कारण केवल श्रमिकों की कम कार्यकुशलता पर ही पूर्णतया आपारित नहीं किया जा सकता। प्रबन्ध की अकुशलता, कच्चे माल की घटिया किस्म, अस्थी मशीनों का प्रभाव और उत्पादन किया में प्राधुनिक तकनीक को न अपनाये के कारण ही उत्पादन कम होता है। इसके प्रतिरिक्त भारत में काम करने के घण्टे अधिक और मजदूरी कम है; साथ ही रहन-सहन की दशाएँ भी शोचनीय हैं। अतः विभिन्न देशों के श्रमिकों की कार्यकुशलता की तुलना करते समय हम भारतीय श्रमिकों की अकुशलता के सम्बन्ध में बिना सोच-समझे कोई निर्णय नहीं दे सकते।

लेकिन वर्तमान समय में जो परिस्थितियाँ हैं, उनसे यह विदित होता है कि भारतीय श्रमिक इतना कार्यकुशल नहीं है, जितना उसे होना चाहिये। बहुत से ऐसे कारण हैं जिन्होंने हमारे श्रमिकों को अकुशल बना दिया है और इन्हीं कारणों के प्रकाश में हमें यह देखना है कि श्रमिकों की अकुशलता वास्तविक है या मालिकों द्वारा बड़ा-बड़ा कर कही जाती है, क्योंकि मालिक अकुशलता को दुहाई देकर मजदूरी कम देने का एक बहाना बना लेते हैं।

### भारतीय श्रमिक की अकुशलता के कारण

प्रथम तो हमारे देश की जलवायु कुशल-कार्य के अनुकूल नहीं है। भारतीय जलवायु गर्म है और कठोर तथा सुस्थिर कार्य करने के लिए इसका मन्त्रा प्रभाव नहीं पड़ता, विशेषतया गर्मी की ऋतु में घण्टों बैठकर निरन्तर काम करना सम्भव नहीं हो पाता। लेकिन जैसा कि संकेत किया जा चुका है, कारखानों में तापक्रम को नियन्त्रित करके जलवायु की परिस्थितियों पर नियन्त्रण हो सकता है और कठोर परिश्रम के लिए उपयुक्त वातावरण का निर्माण किया जा सकता है। 'कार्य की दशाओं' के अन्तर्गत यह उल्लेख किया गया है कि मालिक तापमान पर नियन्त्रण रखने की ओर बहुत ही कम ध्यान देते हैं। इसलिये कठोर और निरन्तर



कार्य श्रमिक के लिये बड़ा कठिन हो जाता है और वह अपनी बकान मिटाने के लिये कुछ न कुछ समय अवश्य नष्ट करता है।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि शिक्षात्मक सुविधाओं के अन्तर्गत उल्लेख किया जा चुका है भारतीय श्रमिक में अशिक्षितता अधिक पाई जाती है। इसके अतिरिक्त उसे मशीनों का दक्षतापूर्वक संचालन करने के लिये समुचित प्रशिक्षण भी नहीं दिया जाता। रॉयल श्रम आयोग और मिस्टर हैराल्ड वटलर ने इन विषय में अपने विचार जोरदार शब्दों में व्यक्त किये हैं (देखिये पृष्ठ १५३)। काम में उचित प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिये श्रमिकों को न तो स्वयं और न ही संस्थानों में सुमनस्य प्राप्त हो पाते हैं। इसलिये यह कहना नितान्त अनुचित है कि औसत भारतीय श्रमिक ब्रिटेन के औसत श्रमिक की अपेक्षा कम बुद्धिमान है। वास्तविकता यह है कि श्रमिक की मानसिक शक्तियाँ प्रशिक्षण के अभाव में विकसित नहीं हो पाती हैं।

कम मजदूरी और निम्न कोटि का जीवन-स्तर सम्भवतया भारतीय श्रमिकों की कार्य-अकुशलता का सबसे महत्वपूर्ण कारण है। श्रमिकों की मजदूरी इतनी कम मिलती है कि यह आशा नहीं की जा सकती कि श्रमिक कुछ प्रगति कर सकेंगे या अपने जीवन-स्तर को उँचा उठा सकेंगे। श्रमिकों को अस्वास्थ्यकर अमनुजित भोजन तथा पहनने के लिए फटे-पुराने अपर्याप्त कपड़े ही मिल पाते हैं और जिन मकानों में वे रहते हैं उनकी भी दशा अत्यन्त शोचनीय होती है। इन सबका पिछले पृष्ठों में विस्तृत बयान किया जा चुका है। निम्न कोटि का जीवन-स्तर के कारण श्रमिकों की आदतें बिगड़ जाती हैं और उनके रहने का वातावरण भी दूषित हो जाता है। परिणामस्वरूप वे अनेक बीमारियों के शिकार हो जाते हैं और उनकी कार्य-शक्ति तथा कार्यकुशलता का ह्रास हो जाता है। इनके अतिरिक्त काम करने की परिस्थितियाँ भी अत्यन्त विषम हैं तथा कारखाना का वातावरण भी सन्तोषजनक नहीं होता। ऐसी अस्वस्थ परिस्थितियों के होने लगे हैं हम यह कैसे आशा कर सकते हैं कि श्रमिक अपना कार्य परिश्रम से तथा मन लगाकर करेंगे।

श्रमिकों की प्रवासिता भी उनकी कार्यकुशलता पर प्रभाव डालती है। प्रवासिता के कारण न केवल उनके स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव पड़ता है बल्कि उन्हें शहरी जीवन में अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त श्रमिकों की मदिरा पान की आदत भी उनकी कार्य-अकुशलता के लिए उत्तरदायी है। अतः इस विषय में साधारणतया यही कहा जा सकता है कि श्रमिक अपने बख़्त पर परिश्रम की क्लान्ति का मिटाने के लिये ही मदिरा का सहारा लेता है और शराब पीकर वह अपने जीवन की कठिनाइयों का भूलने का प्रयत्न करता है। जब श्रमिकों के लिए अच्छी सुख-सुविधाय उपलब्ध नहीं है और उन्हें उचित शिक्षा देने की भी व्यवस्था नहीं है तब यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि उनमें मद्यपान तथा वेश्यागमन जैसी बुरी आदत पड़ जाती है जिनसे उनके स्वास्थ्य और कार्यकुशलता

पर बुरा प्रभाव पड़ता है। श्रमिकों की कुशलता भी उनकी कार्यकुशलता के लिये कुछ सीमा तक उत्तरदायी है।

कार्यकुशलता का एक अन्य महत्वपूर्ण कारण कारखानों में अच्छी व्यवस्था का अभाव है। अधिकतर प्रबन्ध दोषपूर्ण और अनुभव-शून्य होता है। न तो मशीनें अच्छी होती हैं और न ही काम करने के लिये श्रमिकों को अच्छा सामान दिया जाता है। अतः यह स्वाभाविक है कि पुराने व अप्रचलित मशीनों और घटिया प्रकार के कच्चे मास के कारण श्रमिक अधिक उत्पादन नहीं कर पाता। निरीक्षण कर्मचारी यों को इसका प्रशिक्षण नहीं दिया जाता कि वे श्रमिकों का उचित प्रकार से निर्देशन कर सकें। उत्पादकता बढ़ाने के लिए आधुनिक तकनीक को भी नहीं अपनाया जाता।

**क्या भारतीय श्रमिक वास्तव में कार्य-अकुशल हैं ?**

जैसा कि पिछले पृष्ठों में उल्लेख किया जा चुका है श्रमिक की रहन-सहन और कार्य करने की शौचनीय दशाएँ ही उनकी कार्य-अकुशलता का प्रमुख कारण हैं। यदि आज का भारतीय श्रमिक इतना अधिक कार्यकुशल नहीं है जितना कि संसार के अन्य उन्नत देशों के श्रमिक हैं तो इसका कारण यह नहीं है कि भारतीय श्रमिक में अधिक कार्यकुशल होने की क्षमता का अभाव है। यदि श्रमिक की शौचनीय दशाओं को देखा जाये तो उस पर यह दोष नहीं लगाया जा सकता कि वह अपने काम में रुचि नहीं लेता। श्रमिक बेचारा अपने परिवार और घरेलू वातावरण से दूर होता है तथा घनी और गन्दी बस्तियों में उसे रहना पड़ता है। उसको कार्य भी अधिक घण्टों तक घुटन और धुँएँ से गरी वातावरण में करना पड़ता है। उसे उचित प्रकार से निर्वाह करने के लिए पर्याप्त मजदूरी भी नहीं मिलती। महाजनो और मध्यस्थों द्वारा उचित एवं अनुचित, हर प्रकार से श्रमिकों से छपटा वसूल किया जाता है। ऐसी परिस्थितियों में यह कठिन है कि श्रमिक कुशलतापूर्वक कार्य कर सके। यदि हमारे देश में भी वे सब परिस्थितियाँ था जाये जिनसे श्रमिक की कार्यकुशलता बढ़ती है और जिनका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है तो भारतीय श्रमिक भी थोड़े ही समय में आश्चर्यजनक रूप से उन्नति कर लेगा। भारतीय श्रमिक की यह विशेषता है कि वह कठिन और असह्य (Trying) परिस्थितियों में भी कुशलतापूर्वक कार्य कर लेता है और परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल अपने आपको बड़ी शीघ्रता से ढाल लेता है।

अम अनुसंधान समिति के सदस्यों में : “हमें जो भी प्रकाशित प्रमाण मिले है और अपनी जाँच-पड़ताल की अवधि में जो भी सूचनाएँ एकत्रित कर सके है उन से यह स्पष्ट निष्कर्ष निकलता है कि भारतीय श्रमिक की तथाकथित कार्यकुशलता एक छोटी कल्पना है। यदि हम अपने श्रमिकों को वैसी ही कार्य करने की दशाएँ, मजदूरी, उचित व्यवस्था, यशस्वि और अन्य आदि प्रदान करें जो दूसरे देशों में श्रमिकों को मिलते हैं तो भारतीय श्रमिकों की कार्यकुशलता भी अन्य देशों के

और कल्याण सम्बन्धी सुविधाओं का स्तर बहुत निम्न है तथा अन्य देशों की अपेक्षा मजदूरी भी बहुत कम है तो श्रमिकों की तथाकथित कार्य-अकुशलता का कारण यह नहीं हो सकता कि हमारे देश के लोगों की बुद्धिमत्ता में कुछ कमी है या हमारे श्रमिकों में कार्य करने की रुचि नहीं है।" श्रमिकों की कार्य-अकुशलता का कारण वैज्ञानिक प्रबन्ध का अभाव, व्यवसाय में उच्चतम नैतिक स्तरों का अभाव, बातावरण में गर्मी और नमी तथा श्रमिकों की निर्धनता आदि कुछ ऐसी परिस्थितियाँ हैं जिनके लिये श्रमिकों को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इसलिये श्रमिकों के स्तर को ऊँचा उठाने के लिये, उनके काम करने और रहने की अच्छी दशाएँ उपलब्ध करने के लिये तथा उनको उचित प्रशिक्षण की सुविधाएँ देने के लिये यदि निरन्तर प्रयत्न किये जायें तो वह दिन दूर नहीं जब भारतीय श्रमिक, यदि अधिक नहीं तो अन्य देशों के श्रमिकों के समान हों, कार्यकुशल हो जायेगा। इन विषयों में यदि उनके लिये सरकार द्वारा आवश्यक पग उठाये जायें तो भारतीय श्रमिक बहुत शीघ्र अपने में सुधार कर लेगा क्योंकि उसमें सीखने और उन्नति करने की बहुत क्षमता है। भारतीय श्रमिक में मूलतः कोई कमी नहीं है और कोई कारण नहीं है कि भारत के निवासी इस सम्बन्ध में किसी प्रकार की हीनता का अनुभव करें।

### गत वर्षों में कार्य-अकुशलता की शिकायतों के कारण

गत कुछ वर्षों से श्रमिकों की कार्यकुशलता में कमी हो जाने की शिकायतें सुनने में आती हैं। यह कहा जाता है कि अब श्रमिक अपने अधिकारों के प्रति तो बहुत सजग हो गया है और अधिक से अधिक मजदूरी माँगने लगा है, परन्तु वह अपने कर्तव्यों को भूल गया है और काम करने में रुचि नहीं लेता है। सन् १९४६ में टाटा लोहा और इस्पात की कंपनी के अध्यक्ष ने वार्षिक उत्सव के अवसर पर यह कहा था कि इस्पात का औसत उत्पादन सन् १९३६-४० में प्रति वर्गचारी २४.३६ टन था जो सन् १९४५-४६ में गिर कर १६.३० टन रह गया। उन्होंने इस बात की भी शिकायत की कि कुछ विभागों में श्रमिक अधिकतर अपनी वास्तविक क्षमता से आधा या एक तिहाई काम कर रहे थे। श्रमिक ऐसा क्यों करते हैं। इसका कारण ढूँढने के लिये हमें दूर नहीं जाना पड़ेगा। देश की परिवर्तित राजनैतिक परिस्थितियाँ, अम धान्दोलन की बढ़ती हुई शक्ति, निर्वाह खर्च में वृद्धि, कुछ राजनैतिक दलों का अनुचित प्रचार, आदि सभी बातों ने मिलकर श्रमिकों में असन्तोष की भावना उत्पन्न कर दी है और वे अपनी परिस्थितियों में तत्काल सुधार की माँग करने लगे हैं। प्रबन्ध में जो परम्परागत प्रणालियाँ चली आ रही हैं, उनसे भी वह सन्तुष्ट नहीं है और कठोर अनुशासन की वह अवहेलना करने लगे हैं। विवेकीकरण और कार्य-तोत्रता की योजनाओं ने भी श्रमिकों में बेरोजगारी का भय उत्पन्न कर दिया है और उनमें यह धारणा उत्पन्न हो गई है कि यदि वह अधिक कार्य करेंगे तो उनमें से कुछ श्रमिकों की छुट्टी हो जायेगी।

दरमिये अधिक कार्य करके रोजगार को कम करने की अपेक्षा वे अपने सहयोगियों के साथ मिल बांट कर कार्य करना चाहते हैं। अतः मजदूरी के ढाँचे में किसी प्रकार का परिवर्तन न होने के कारण और कार्य करने के उधार रहने की दशाओं में किसी उल्लेखनीय सुधार के अभाव में श्रमिक पहले की अपेक्षा आज अधिक असन्तुष्ट हैं।

### उत्पादकता (Productivity)

भारत में श्रमिकों की उत्पादकता बढ़ाने का बहुत महत्व है, विशेषकर जय वरा में आर्थिक विकास के लिये पंचवर्षीय आयोजनार्थ चालू की गई है। श्री गुलजारी लाल नन्दा का कथन है “उत्पादकता प्रगति का लगभग पर्यायवाची है। हमारे लिये इसका अर्थ केवल प्रगति ही नहीं बरन् जीवन है।” सत्तार की वर्तमान प्रतियोगी अर्थ-व्यवस्था को देखते हुये यह बहुत आवश्यक है कि हम अपने देश के माल को अधिक अच्छे प्रकार का बनायें, उत्पादन लागत को कम करें और कीमतों को घटायें। इस प्रकार ही हम विश्व बाजार में अपने देश के माल के लिये स्थान बना सकते हैं तथा अपने देश के भीतर भी बाजार को विस्तृत कर सकते हैं यदि हम विश्व बाजार में सफलतापूर्वक स्पर्धा करना चाहते हैं तो श्रमिकों की उत्पादकता बढ़ाने की ओर ध्यान देना आवश्यक है। अधिक उत्पादकता से जो लाभ होंगे वे सभी वर्गों को उपलब्ध होंगे। बाजारों के विस्तृत होने से उत्पादन लागत भी बढ़ेगा और उद्योग की भी फायदा पहुँचेगा। उत्पादन लागत घटने से मूल्यों में कमी हो जायेगी अधिक अच्छे प्रकार का माल तैयार होगा और उपभोक्ताओं को भी लाभ होगा। अधिक उत्पादकता के कारण श्रमिकों को भी अधिक मजदूरी मिलेगी और उनका जीवन स्तर ऊँचा हो जायेगा। उद्योग की उत्पादकता ही का स्रोत है जिसमें से ऊँची मजदूरी का भुगतान किया जाता है। किसी प्रकार क कितनी भी ओर से कोई भी दबाव उद्योग की भुगतान क्षमता से अधिक मजदूरी दिलाने में समर्थ नहीं हो सकता क्योंकि यदि ऐसा किया जायगा तो बेरोजगारी, भुद्रा-प्रसार जैसी दुखदायी स्थितियों का सामना करना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त उत्पादकता बढ़ने से देश के प्रत्येक प्राकृतिक साधन से अधिक उत्पादन उपलब्ध होगा, कुल उत्पादन बढ़ जायेगा, और परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय में वृद्धि होगी निर्यात भी अधिक होगा, रोजगार अधिक मिलेगा तथा जीवन स्तर भी ऊँचा हो जायेगा। उत्पादकता बढ़ाने का उद्देश्य यह है कि प्राप्य (Available) साधनों द्वारा अधिकतम उत्पादन हो और किसी भी प्रकार की सामाजिक या आर्थिक विपत्ति (Distress) का सामना न करना पड़े। ऐसे उचित वातावरण बनाने के लिये जिसमें मालिक व मजदूरों के सम्बन्ध सौहार्दपूर्ण हो तथा श्रमिकों की कार्यकुशलता अधिक हो और उनका जीवन-स्तर ऊँचा हो उत्पादकता आन्दोलन की ओर अच्छे प्रकार से ध्यान देना चाहिये तथा उसे प्रोत्साहन मिलना चाहिये।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि यद्यपि अधिक उत्पादकता से अधिक

उत्पादन होता है तथापि इसका अर्थ यह नहीं है कि यदि उत्पादन में वृद्धि होती है तो आवश्यक रूप से उत्पादकता में भी वृद्धि होती है। हम उत्पादन में दो प्रकार से वृद्धि कर सकते हैं—प्रथम तो अधिक साधन और उपादानों को लगाकर उत्पादन बढ़ाया जा सकता है और द्वितीय, उत्पादन में वृद्धि, प्रति श्रमिक, प्रति घण्टे, प्रति दिन या प्रति वर्ष उत्पादन बढ़ाकर की जा सकती है। उत्पादकता में वृद्धि का अर्थ द्वितीय प्रकार की वृद्धि से लिया जाता है। किसी भी संस्था में एक ही समान मात्रा और विशिष्ट गुण वाला उत्पादन एक निश्चित समय में यदि १० व्यक्तियों द्वारा किया जाता है और दूसरी संस्था में उसी समान मात्रा और गुण वाला उत्पादन उतने ही समय में १५ व्यक्तियों द्वारा किया जाता है तो 'उत्पादन' तो बराबर होगा परन्तु पहली संस्था में 'उत्पादकता' अधिक होगी।

श्रम उत्पादकता की परिभाषा इस प्रकार की जा सकती है कि श्रम श्रम-समय के अनुपात में प्रत्येक इकाई में जितना निपज (Output) होता है उसे श्रम उत्पादकता कहते हैं। श्रम व्यूरो द्वारा किये गये एक अध्ययन के अनुसार श्रम उत्पादकता का अर्थ भौतिक उत्पादन या निपज के उस अनुपात से है जो उद्योग में श्रम निवेश (Input) की मात्रा से प्राप्त होता है। परन्तु वह एक बहुत विस्तृत परिभाषा है। श्रम के निपज और उद्योग में श्रम के निवेश की मात्रा को किस प्रकार मापा जाता है, उसके अनुसार इसके कई अर्थ हो सकते हैं। इस प्रकार से श्रम उत्पादकता श्रम की आन्तरिक कार्यक्षमता से हुये परिवर्तनों को स्पष्ट नहीं करती वरन् उस परिवर्तनशील प्रभाव को प्रदर्शित करती है जिसमें श्रम का अन्य साधनों के साथ प्रयोग किया जाता है। इस प्रकार श्रम उत्पादकता पर अनेक बातों का प्रभाव पड़ता है। परन्तु इससे बड़ी संख्या में अलग-अलग, परन्तु फिर भी एक दूसरे से प्राप्त में सम्बन्धित साधनों का सम्मिश्रित प्रभाव होना प्रकट होता है; उदाहरणतः तकनीकी सुधार, उत्पादन की गति, उत्पादन की विभिन्न प्रक्रियाओं में प्राप्त की गई कार्यक्षमता की मात्रा, सामग्री की उपलब्धि, माल आदि के प्राप्त होने की गति, शालिक-मजदूर सम्बन्ध, श्रमिकों की कुशलता और उनके प्रयत्न, प्रबन्ध की कार्यक्षमता, आदि-आदि। उत्पादन के सभी उपादानों की उत्पादक कार्यक्षमता में परिवर्तन और उपादानों की स्थानापत्ति के कारण वास्तविक श्रम लागत में जो वचन प्राप्त होती है अथवा उससे जो अधिव्यय होता है, उससे श्रम उत्पादकता के परिवर्तनों का पता लग सकता है। भौतिक निपज से सम्बन्धित प्रश्नों के अध्ययन के लिये श्रम निवेश को ही उपयुक्त समझा गया है क्योंकि श्रम निवेश अन्य उपादानों के निवेश की अपेक्षा सरलता से मापा जा सकता है। इसके अतिरिक्त श्रम निवेश में एक ऐसी समानता होती है जो समान उद्योगों, प्रक्रियाओं और मशीनों में पाई जाती है। लेकिन यदि आवश्यक हो तो किसी भी उपादान की उत्पादकता का अध्ययन करने के लिये उस उपादान की एक इकाई की उत्पात्ति को लिया जा सकता है।

ब्यूरो ने जो भी अध्ययन किया है उसमें थम निपज और थम निवेश को दो अर्थों में लिया है। निपज के जो दो अर्थ लिये हैं वह हैं स्थिर मूल्यों पर 'कुल' (Gross) निपज और 'निबल' (Net) निपज। कुल निपज उद्योग की अन्तिम निपज को बताती है। विनिर्माण प्रक्रियाओं द्वारा जो निवेश की हुई सामग्री में मूल्य उत्पन्न हो जाता है निबल निपज उस ओर संकेत करती है। कुल निपज में साधारणतया सामग्री की लागत का अधिक समानुपात होता है। इस कारण थम निवेश में परिवर्तन होने से इस पर कम प्रभाव पड़ता है। परन्तु क्योंकि निबल निपज, जो भी सामग्री का प्रयोग किया जाता है और जो मूल्य ह्रास होता है उसे कुल लागत में से घटा कर आती है, इस कारण थम निवेश के परिवर्तनों का इस पर अधिक प्रभाव पड़ता है। थम निवेश को थम वर्षों और थम घंटों में मापा जाता है। इन अर्थों के आधार पर थम उत्पादकता को चार प्रकार से मापा जा सकता है—

$$(क) \text{ प्रति थमिक कुल निपज} = \frac{\text{कुल निपज}}{\text{रोजगार पर लगे थमिक}}$$

$$(ख) \text{ प्रति थम घंटे कुल निपज} = \frac{\text{कुल निपज}}{\text{जितने थम घंटे काम हुआ}}$$

$$(ग) \text{ प्रति थमिक निबल निपज} = \frac{\text{निबल निपज}}{\text{रोजगार पर लगे थमिक}}$$

$$(घ) \text{ प्रति थम घंटे निबल निपज} = \frac{\text{निबल निपज}}{\text{जितने थम घंटे काम हुआ}}$$

जिस किसी विशेष उद्देश्य के लिए उत्पादकता सूचकांक की आवश्यकता होती है उसी दृष्टि से इन चारों प्रकार के सूचकांकों का अलग-अलग प्रयोग हो सकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के प्रकाशन के अनुसार [विनिर्माण उद्योगों में अधिक उत्पादकता (Higher Productivity in Manufacturing Industries)] ऐसे तरीकों की, जिनका उत्पादकता पर प्रभाव पड़ता है, तीन मुख्य श्रेणियों में बाँटा जा सकता है (१) मशीन, यन्त्र व सामग्री, (२) संगठन और उत्पादन पर नियन्त्रण, (३) कार्मिक नीति (Personnel Policy)। प्रथम श्रेणी के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं प्रत्येक थमिक के लिये अधिक पूँजी देना, उत्पादन की पद्धति ऐसी लागू करना जिसमें अधिक पूँजी हो, भाग और सामग्री का अधिक उचित प्रकार से उठाना, धरना और प्रयोग करना, कम लागत वाले सामान, उदाहरणतः शक्ति द्वारा चालू औजारों आदि का प्रयोग करना, मशीनों की मली-भाति देखभाल करना और मशीनों को अच्छे ढंग से लगाना। संगठन और उत्पादन के नियन्त्रण के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं अधिक अच्छा प्रबंध व प्रशासन, उत्पादन आयोजन तथा नियन्त्रण, लागत और बजट नियन्त्रण, सरल विधि, समानीकरण तथा विधिष्ठीकरण, कम लागत वाले डिजाइन, कार्यविधि

अध्ययन, कार्य का मापदण्ड, मूल्य नीति तथा बिक्रीकारी । कामिक नीति में निम्न-लिखित बातें आती हैं : श्रमिक प्रबन्धक सहयोग, विवेकपूर्ण रोजगार नीति, उचित प्रकार से श्रमिकों का चुनाव और उन्हें कार्य पर लगाना, विभिन्न स्तरों पर व्यवसाय सम्बन्धी प्रशिक्षण, आगमिक (Inductive) पाठ्य-क्रम, पदोन्नति तथा स्तर-उन्नति, कुशल पर्यवेक्षण, कार्य सन्तुष्टि, निपुण श्रमिकों को कार्य पर लगाना, विवेकपूर्ण मजदूरी नीति, उचित गारियाँ तथा उचित कार्य के घण्टे, कार्य की दशाओं और कृपाण सुविधाओं में उन्नति, उद्योग में स्वास्थ्य और सुरक्षा नीति तथा प्रतुपस्थिति और श्रमिकावर्त में कमी ।

हालेड की 'इन्धोरियल कैमीकल इन्डस्ट्रीज' के श्री रसल क्यूरी (Mr. Russel Currie) ने उत्पादकता की सरल शब्दों में व्याख्या की है । उनके अनुसार "किसी भी संस्थान की उत्पादकता का अर्थ उस अनुपात से होता है जो उत्पादित माल और सेवाओं तथा उपयोग में लाये गये साधनों के बीच में आता है । उत्पादकता को प्राप्त करने के लिये सबसे अच्छी विधि यह है कि वर्तमान साधनों का अधिक अच्छे ढंग से प्रयोग किया जाय तथा उन्नत साधनों से और उन्नत रूप से इन साधनों का विकास करके और प्रयोग करके कम विवेक से अधिक मात्रा में माल का उत्पादन किया जाय ।" इसको प्राप्त करने के लिए उन्होंने प्रबन्ध तकनीक के रूप में कार्य अध्ययन योजनाओं को लागू करने पर बल दिया है ।

उपरोक्त विवेचन से यह प्रम हो सकता है कि उत्पादकता का विचार बहुत ही अधिक तकनीकी है और बिना अधिक तकनीकी ज्ञान व बुद्धिमत्ता के हमारे जैसी देश में उत्पादकता बढ़ाना कठिन होगा । परन्तु ऐसा नहीं है । उत्पादकता का अर्थ विवेकीकरण से नहीं लेना चाहिए । विवेकीकरण (Rationalization) में (क) केन्द्रीय नियन्त्रण एवं यन्त्रीकरण तथा (ख) आधुनिकीकरण एवं समानीकरण आते हैं । विवेकीकरण का श्रमिकों द्वारा विरोध हुआ है क्योंकि इसके कारण कई स्थानों पर कामों में तीव्रता लाकर श्रमिकों को निकाल दिया गया है । उत्पादकता प्रमोशन में इस प्रकार का कोई भय नहीं होना चाहिए । द्वितीय पंच-वर्षीय आयोजना में यह कहा गया था : "उत्पादकता में वृद्धि करने से यह तात्पर्य नहीं है कि नई मशीनों को लगाया ही जाय अथवा श्रमिकों को अधिक भार उठाना पड़े । मशीनों को उचित प्रकार से लगाना, कार्य की दशाओं में उन्नति करना और श्रमिकों को प्रशिक्षण देना ऐसे पथ हैं, जिनसे श्रमिकों पर बिना अधिक भार डाले उत्पादन में वृद्धि हो सकती है ।" अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का जो उत्पादकता सम्बन्धी दल (Productivity Mission) आया था उसने भी इस ओर संकेत किया था कि उत्पादकता का अर्थ यन्त्रीकरण से नहीं है । इसका अर्थ यह है कि प्रबन्धकों और श्रमिकों में ऐसे वैज्ञानिक दृष्टिकोण का विकास किया जाये जिससे वैज्ञानिक सिद्धान्तों और उचित तकनीक द्वारा वर्तमान साधनों का अच्छी प्रकार से प्रयोग हो सके ।

उत्पादकता के विचार का हमें कार्यकुशलता के विचार के साथ ही अध्ययन करना चाहिए। कार्यकुशलता का विचार बहुत पुराना है। उत्पादकता के विचार में हमें केवल उत्पादन या निपज पर ही बल नहीं देना चाहिए बल्कि अच्छे निपज पर जोर देना चाहिये। इसका अर्थ यह है कि हमें उत्पादन की मात्रा के साथ-साथ उसके गुण का भी ध्यान रखना चाहिए।

उत्पादकता और कार्य कुशलता पर श्रमिकों के सामाजिक जीवन का भी प्रभाव पड़ता है। घरेलू वातावरण का, जिसमें व्यक्ति का पालन पोषण होता है और पारिवारिक जीवन जो व्यक्ति व्यतीत करता है, श्रमिक पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है। यदि कोई श्रमिक घर में अपनी उतनी से कगड़ा करके फेंकट्टी में कार्य करने जाता है तो वह कुशलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकता। इसलिए हमें उन तत्वों में, जिनका प्रभाव उत्पादकता पर पड़ता है, सामाजिक तथा संस्थावादी (Institutional) तत्व भी सम्मिलित कर लेने चाहिए।

इसके अतिरिक्त जैसा कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के दल का कथन है, जिन बातों से उत्पादकता में वृद्धि होती है वह बातें सभी आ सकती हैं जबकि उद्योग में मानवीय सम्बन्ध पारस्परिक मान्यताओं पर आधारित हो और इस बात का विश्वास हो कि परिवर्तित और नवीन पद्धतियों से न केवल सभी दलों को लाभ होगा बल्कि श्रम तथा कार्य करने की दशाओं में भी उन्नति होगी और रोजगार के अवसरों में वृद्धि होगी। यह बहुत आवश्यक है कि उद्योग में श्रमिक और मालिकों के आपसी सम्बन्ध सौहार्दपूर्ण और रचनात्मक ढंग के हों। श्रमिक सघ श्रमिकों को समझाने और इस बात का विश्वास दिलाने में कि अधिक उत्पादकता से उनकी भी लाभ होगा, बहुत महत्वपूर्ण कार्य कर सकते हैं। मालिकों में भी विश्वास उत्पन्न करने की बहुत आवश्यकता है और समाजवाद या पूँजीवाद के विवादों को समाप्त कर देना चाहिये। मालिकों और श्रमिकों के बीच जो आपसी संवेद का वातावरण है उसे दूर करता होगा और अधिक उत्पादकता लाने के लिए दोनों का सहयोग बहुत आवश्यक है। मालिकों को चाहिए कि अधिक उत्पादकता से जो लाभ हो उनसे श्रमिकों को बचित रखने का प्रयत्न न करें।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि अधिक उत्पादकता का वातावरण बनाने के लिए श्रम सम्बन्धी अधिनियमों को पूर्ण और प्रभावात्मक रूप से लागू करना चाहिए। यदि किसी अधिनियम में कोई दोष है तो उस अधिनियम में संशोधन कर देना चाहिए या उसे परिवर्तित कर देना चाहिए। परन्तु जब तक अधिनियम लागू है उसके उपबन्धों के अपवचन का कोई प्रयत्न नहीं करना चाहिए और न ही उसकी शक्तियों से अनुचित लाभ उठाना चाहिए।

भारत में श्रमिकों की उत्पादकता के अध्ययन का प्रारम्भ अभी हाल ही में हुआ है। २२ जनवरी १९५२ के एक सम्मेलन के परिणामस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन में इंग्लैण्ड के पाँच प्रमुख विरोधियों के एक दल को दिसम्बर १९५२ में भारत भेजा था। इस दल का कार्य यह बताना या कि कार्य-अध्ययन की आधुनिक



तकनीकी प्रशालियों से और मशीनों के उचित संगठन से तथा उत्पादन के अनुसार भुगतान करने की पद्धति से कृषि और इन्जीनियरिंग उद्योगों के धमिकों की उत्पादकता और आय में निस प्रकार वृद्धि की जा सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का एक अन्य दल १९२४ में आय। कलकत्ता के इन्जीनियरिंग उद्योग में तथा अहमदाबाद और बम्बई की कपड़ा मिलों में इन दोनों ने सराहनीय कार्य किया। उसी मशीन, यन्त्र व सामग्री और उन्ही कर्मचारियों के होते हुए इस दल ने उत्पादकता की तकनीकी बातों में बहुत उन्नति कर दी। इस निम्नलिखित निष्कर्षों पर पहुँचा—(१) भारत में कार्य-अध्ययन की तकनीक को लागू किया जा सकता है और इससे उत्पादन बढ़ाने में बहुत सफलता मिलेगी। (२) अगर उचित रीति से लागू की जाय तो कार्य-अध्ययन की तकनीक औद्योगिक सम्बन्धों में सुधार कर सकती है। (३) पूँजी के निवेश के बिना भी उत्पादकता में पर्याप्त वृद्धि हो सकती है। (४) कार्य करने की दशाओं में सुधार करना भी एक ऐसा अत्यन्त महत्वपूर्ण तरंग है जिससे उत्पादकता में वृद्धि हो सकती है। (५) कार्य करने की दशाओं में सुधार करके, शारीरिक श्रम को कम करके और उत्पादन तथा मजदूरी में वृद्धि करके कार्य-अध्ययन पद्धति धमिकों को लाभ पहुँचा सकती है।

इन सुझावों के परिणामस्वरूप अक्टूबर १९२४ में सरकार ने बम्बई में 'केन्द्रीय श्रम संस्थान' के एक भाग के रूप में एक 'राष्ट्रीय उत्पादकता केन्द्र' की स्थापना की। तभी से कृषि कार्य-अध्ययन की व्यापक प्रायोगिकताओं को विभिन्न केन्द्रों में प्रारम्भ कर दिया गया है। पूना के निकट दापोदी नामक स्थान पर महाराष्ट्र राज्य की यातायात-कार्यशाला में एक कार्य-विधि सुधार प्रायोगिकता चालू की गई। दिल्ली और धौलपुर में भी यातायात-कार्यशालाओं में कार्य-अध्ययन प्रायोगिकताओं को कार्यान्वित किया जा चुका है। पर्यवेक्षकों के लिए एक 'अंतर्काय-प्रशिक्षण केन्द्र' की भी व्यवस्था की गई है (देखिये परिशिष्ट 'ग')। सन् १९५७ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की सहायता से उत्पादक दल ने मद्रास और कोयम्बटूर के उद्योगों में तथा कलकत्ता की इन्जीनियरिंग परिषद् के कारखानों में भी उत्पादकता प्रायोगिकताएँ चालू की थी। मद्रास प्रायोगिकता की रिपोर्ट प्रकाशित कर दी गई है। १९५८ और १९५९ में बम्बई में उच्च कार्य-अध्ययन पाठ्यक्रमों का आयोजन किया गया था, तथा एक उत्पादकता प्रदर्शनी की भी व्यवस्था की गई थी और एक शिखर प्रबन्ध सेमिनार का आयोजन भी किया गया। केन्द्र ने अनेक प्रायोगिकताओं, प्रशिक्षण कार्यक्रमों तथा क्षेत्रीय अनुसंधानों का संगठन किया है। कार्यालयों में कार्य सरल बनाने के लिये १९६१ में एक प्रायोगिकता चलाई गई। दिसम्बर १९६१ में मजदूरी प्रशासन तकनीक पर एक साठ दिन की गोष्ठी भी हुई। अप्रैल १९६८ में कलकत्ता में एक शिखर प्रबन्ध सेमिनार का भी आयोजन किया गया और अनेक प्रायोगिकताएँ चालू की गईं। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने संयुक्त रूप से १४ नवम्बर १९६० से दसवें तक एक उच्च प्रबन्ध प्रायोगिकता प्रारम्भ की। सन् १९६१ में, श्रम प्रशासन पर एक

आठ दिन की सेमिनार पर आयोजन किया गया। अभी हाल में वर्षों में केन्द्र ने विभिन्न केन्द्रों व उद्योगों में अपनी गतिविधियाँ चलाई, सेमिनारों, कार्य-अध्ययन-पाठयक्रमों व कार्य-भाष, रीति-अध्ययन, प्रबन्ध, प्रक्रिया, उद्योगों में उत्पादकता, कार्य-मूल्यांकन, कार्य-भार और उत्पादकता-वृद्धि आदि को संगठित करने में भी बालू की है।

उत्पादकता अभियान में एक महत्वपूर्ण पग जो उठाया गया है वह राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् (National Productivity Council) की स्थापना का है। परिषद् की रजिस्ट्री फरवरी १९५८ में हुई थी। ऐसी परिषद् की स्थापना का पिछार सर्वप्रथम भारतीय उत्पादकता प्रतिनिधि मण्डल द्वारा सुझाया गया था। यह मण्डल अक्तूबर १९५६ में इस उद्देश्य से जागान गया था कि उस देश में उत्पादकता योजनाओं का अध्ययन करें। नवम्बर १९५७ में एक उत्पादकता सेमिनार में इस की रिपोर्ट पर विचार किया गया। इस सेमिनार की सिफारिशों के परिणामस्वरूप राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् की स्थापना फरवरी १९५८ में की गई जिससे उत्पादकता की विशेष समस्याओं पर अनुसन्धान किया जा सके और उत्पादकता सम्बन्धी सूचनाओं का प्रसार हो सके। यह परिषद् एक स्वायत्त (Autonomous) संस्था है। परिषद् का उद्देश्य उन्नत पद्धतियों, साधनों के उचित प्रयोग उच्च जीवन स्तर और उन्नत कार्य-दशाओं के द्वारा उत्पादकता में वृद्धि का आन्दोलन करना है। इस परिषद् में मालिकों और श्रमिकों के राष्ट्रीय संगठनों के, सरकार के तथा अन्य हिता, जैसे—तकनीकी व्यक्ति, सलाहकार, छोटे उद्योग व विद्वानों आदि के प्रतिनिधि सदस्य हैं जिनकी संख्या लगभग ६० है। डॉ० पी० एम० लोकनाथन को इस परिषद् का अध्यक्ष नियुक्त किया गया था, जो फरवरी १९६३ तक इसके अध्यक्ष रहे। इसके पश्चात् श्री आयगर इसके अध्यक्ष बनाये गये। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् ने देश भर में विभिन्न उत्पादकता तकनीक सम्बन्धी अनन्त पाठयक्रमों का आयोजन किया है। परिषद् औद्योगिक इंजीनियरिंग, औद्योगिक प्रबन्ध और औद्योगिक सम्बन्धों में प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षार्थियों को विदेश भी भेजती है। परिषद् ने उत्पादकता बढ़ाने, गहन कार्य-अध्ययन और उद्योग के अन्दर ही तकनीकी ज्ञान विनिमय के लिये देश भर में उत्पादकता दलों का भी आयोजन किया है। परिषद् कार्यक्रम में सहायता देने के लिये भाषण, सेमिनार सम्मेलन, वाद-विवाद गोष्ठियों आदि का भी आयोजन करती है। अनेकों सेमिनार तथा प्रशिक्षण-कार्यक्रम पहले ही संगठित किये गये हैं। परिषद् प्रशिक्षार्थियों को औद्योगिक इंजीनियरिंग, प्रबन्ध तथा औद्योगिक सम्बन्धों में प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिये विदेशों में भी भेजती है। बम्बई, कलकत्ता, मद्रास, वानपुर, वगैरह तथा लुधियाना में विषयों से कुछ ६ क्षेत्रीय उत्पादकता निदेशालय भी स्थापित किये गये हैं और महत्वपूर्ण औद्योगिक केन्द्रों में ४७ स्थानीय उत्पादकता परिषदों की भी स्थापना की जा चुकी है। इन स्थानीय परिषदों में मालिक, श्रमिक, राज्य सरकार और अन्य हितों के प्रतिनिधि होते हैं। इनमें मालिक और श्रमिक दोनों मिलकर अधिक

उत्पादकता के ध्येय की प्राप्ति का प्रयत्न करते हैं। इन परिपक्षों के माध्यम से ही संमन्वय-स्तर पर उत्पादकता-समितियाँ बनाकर अधिक उत्पादकता अभियान को औद्योगिक इकाइयों तक पहुँचाया जाता है। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् ने भौतिक उत्पादन, कार्मिक प्रबन्ध तथा उत्पादकता विधियों आदि पर प्रशिक्षण पाठ्यक्रम संगठित किये हैं। इसने अनेक सेवाओं की स्थापना की है, उदाहरणतः उत्पादकता सर्वेक्षण तथा कार्यान्वयन सेवाएँ, ईंधन कुशलता सेवाएँ आदि। इन सेवाओं का संचालन तत्प्राग्देष्टा सर्वेक्षणों, सेमिनारों, परिसम्भाषणों तथा सम्मेलनों द्वारा किया जाता है। कृषि उपज में वृद्धि करने के लिये उठाये जाने वाले कर्षों पर विचार करने के लिए इसने एक कृषि उत्पादकता संस्थान भी स्थापित किया है। परिषद् ने १९६६ के वर्ष को राष्ट्रीय उत्पादकता वर्ष के रूप में मनाया। इसका उद्देश्य था कि उत्पादकता के महत्त्व के सम्बन्ध में राष्ट्रीय जागरण उत्पन्न किया जाये क्योंकि उत्पादकता ही विकास की कुंजी है। भारत एशियायी उत्पादकता संगठन का एक निर्माता देश है। यह संगठन एक अन्तर्संस्कारो संस्था है जिसकी स्थापना मई १९६१ में उत्पादकता के क्षेत्र में पारस्परिक सहयोग बढ़ाने के लिये की गई थी।

इस प्रकार भारत में उत्पादकता आन्दोलन तीव्र गति से प्रगति कर रहा है। इसका अर्थ अब केवल श्रमिकों की उत्पादकता से ही नहीं बल्कि सभी उपादानों की उत्पादकता से लिया जाता है। परन्तु श्रमिक वर्ग को इस उत्पादकता आन्दोलन से कुछ सम्बन्ध भी उत्पन्न हो गये हैं। इसलिये यह बहुत आवश्यक है कि श्रमिक वर्ग को इस बात का विज्ञापन दिलाया जाय कि उत्पादकता का अर्थ कार्य-भार में वृद्धि करना नहीं है और इसके परिणामस्वरूप बेरोजगारी नहीं होगी तथा श्रमिकों को, अधिक उत्पादकता से जो लाभ होंगे उसमें से, उचित भाग दिया जायेगा।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में उत्पादकता पर बहुत बल दिया गया है। आयोजना में कहा गया है : "उत्पादकता के अनेक पहलू होते हैं परन्तु उत्पादकता की इसलिये हानि पहुँचती है कि भौतिक और श्रमिक इसके लिये इकतरफा कार्य करते हैं। उत्पादकता का वास्तविक आधार तो यह है कि सब प्रयत्नों को विवेकपूर्ण दृष्टि से करना चाहिये। उत्पादकता का श्राव्य यह अतिपूरा अर्थ लगा लिया जाता है कि कार्य-भार को बढ़ाया जाये तथा निजी लाभ में वृद्धि करने के लिये श्रमिकों पर अधिक भार डाला जाये। वास्तव में बिना श्रमिकों पर भार डाले, उनके स्वास्थ्य को बिना हानि पहुँचाये तथा बिना अधिक व्यय के उत्पादकता से अधिक लाभ तथा लागत में कमी प्राप्त की जा सकती है। इस सम्बन्ध में अधिक उत्तरदायित्व प्रबन्धकों का है। प्रबन्धकों को चाहिये कि वे श्रमिकों के लिये सर्वोत्तम मशीनें व सामग्री, काम करने की उपयुक्त स्थिति और तरीके, पर्याप्त प्रशिक्षण, तथा उपयुक्त मनोवैज्ञानिक और भौतिक प्रेरणाएँ प्रदान करें। कार्य में रत श्रमिकों तथा नये श्रमिकों की योग्यता तथा दक्षता में वृद्धि करने के लिये उद्योग, श्रमिक संघों तथा सरकार को मिलजुल कर प्रशिक्षण कार्यक्रम आरम्भ

करने चाहिये। इस देश में जब तक उत्पादकता से निरन्तर वृद्धि नहीं होती तब तक श्रमिकों के रहन-सहन के स्तर में वास्तविक सुधार नहीं हो सकता। श्रमिकों को अपने तथा देश के हित में विवेकीकरण के रास्ते में रुकावटें नहीं डालनी चाहियें, बल्कि उन्हें इसकी प्रशंसा करनी चाहिये। विवेकीकरण का अधिक से अधिक विस्तार हो सकता है वस्तुतः कि इसके फलस्वरूप निवासि हुए लोगों को श्रमिकों की महत्प्रति में शोचनीय में रखने तथा दूसरे कार्यों में लगाने की उचित प्रकार से व्यवस्था हो। यदि ठीक प्रकार का वातावरण बनाया जाता है तो यह पूर्ण आता है कि श्रमिक भी पीछे नहीं रहेंगे। राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् द्वारा आयोजित सेमिनार में जो समझौता हुआ है वह अधिक उत्पादकता में सहयोग देने के लिये आधार माना जा सकता है। भारतीय धर्म सम्मेलन धर्म धार्य-कुरालता और कल्याण महिषा बगल के कार्यों को अपने हाथ में लेता। उत्पादकता केन्द्र और मन्तव्य-प्रशिक्षण केन्द्रों द्वारा जो कार्यक्रम हम सम्भव में किये जा रहे हैं वह प्रशंसनीय हैं।

विभिन्न उद्योगों व प्रत्येक उद्योग के विभिन्न सस्थानों के लिए १९५० में निर्माण उद्योग की मर्यादा के आधार पर १९५२ में धर्म उत्पादकता सम्बन्धी शोधों का मन्तव्य किया गया था। निम्न तालिका में कुछ विनिर्दिष्ट उद्योगों में ऐसे शोधों का अंश चलता है।

### धर्म की उत्पादकता (१९५०)

प्रति व्यक्ति कार्य घण्टे के मूल्य के आधार पर (रुपये में)

उद्योग	सभी प्रकार के	छोटे प्रकार के	मध्यम प्रकार के	बड़े प्रकार के
चीनी	१५	१४	१५	१४
सीमेंट	१४	१३	१४	१५
सूती वस्त्र	०७	०७	०८	०७
ऊनी वस्त्र	१२	०४	१२	१४
जूट वस्त्र	०५	०५	०७	०६
लोहा व इस्पात	१४	०४	०८	१५
रसायन	१६	१५	१७	२६
सब उद्योग	०८	०६	०८	१०

खानों के मुख्य निरीक्षक द्वारा प्रकाशित आंकड़ों से पता चलता है कि १९६५ में कोयला खानों में लगे हुए श्रमिकों की उत्पादकता (प्रत्येक श्रमिक पार्श्व की निपज) निम्न प्रकार थी—(औसत) खनिक और दोन बाजे—१६२ मीट्रिक टन, भूमि के नीचे और खुले में काम करने वाले सभी श्रमिक—०७८ मीट्रिक टन, भूमि के ऊपर और भूमि के नीचे काम करने वाले सभी श्रमिक—०५५ मीट्रिक टन।

कुछ उद्योगों में उत्पादकता और आय के सम्बन्ध में जो परिवर्तन हुए उसके अध्ययन की रिपोर्ट १९५१ में प्रकाशित हुई थी। इससे यह पता चलता है कि—(१) कोयला खान उद्योग में खनिज और डोने वालों की उत्पादकता में १९११ और १९५५ के मध्य वृद्धि की दर ०.७६ प्रति माह थी। परन्तु उनकी औसत साप्ताहिक नकदी आय में वृद्धि की दर ०.२६ थी। (२) कागज उद्योग में १९४८ तथा १९५३ के बीच श्रमिकों की औसत आय जो बढ़ गई थी परन्तु उनकी उत्पादकता यद्योतरी का कोई प्रमाण नहीं मिलता था। (३) जूट कपड़ा उद्योग में, उत्पादकता में वृद्धि की दर १९४८ और १९५३ के मध्य २.६ प्रति वर्ष थी और आय में वृद्धि की दर ३.७ थी, तथा (४) सूखी कपड़ा उद्योग में १९४८ और १९५६ के मध्य उत्पादकता में वार्षिक वृद्धि की दर २.२८ थी तथा आय में वृद्धि की दर १.१४ थी।

१९५५ में कारखाना श्रमिकों की उत्पादकता के सूचकांक और वास्तविक आय के सूचकांक के सम्बन्धों का अध्ययन किया गया था और इसके जो परिणाम निकले वह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जायेंगे।\* (पृष्ठ ६०२ पर दी गई तालिका भी देखिये)।

(आधार वर्ष - १९३६ = १००)

वर्ष	वास्तविक आय सूचकांक	रोजगार सूचकांक	उत्पादन सूचकांक	उत्पादकता सूचकांक
१९३६	१००.०	१००	१००	१००.०
१९४०	१०८.६	१०४	१०८	१०४.२
१९४५	७४.६	१४१	११२	७६.५
१९४७	७८.४	१३७	६६	७२.५
१९४८	८४.४	१४१	११२	७६.४
१९४९	६१.७	१४३	१०८	७५.६
१९५०	६०.१	१२६.०	१०७.२	७८.८
१९५१	६२.२	१३५.७	१२०.४	८८.७
१९५२	१०१.८	१३६.७	१३३.२	९७.४
१९५३	६६.६	१३३.१	१४०.८	१०५.८
१९५४	१०२.७	१३५.६	१५३.६	११३.०

“भारतीय निर्माण उद्योगों की गणना” की रिपोर्टों के आधार पर श्रम व्यूरो ने जूट वस्त्र, सोहा व इस्पात, चीनी, सूती वस्त्र, कपड़ा, सीमेंट, कागज, दियासलाई, तथा ऊनी वस्त्र उद्योगों में, जिन उद्योगों की सख्या ६ है, उत्पादकता सूचकांक बनाने के लिए प्रायोजनायें आरम्भ की हैं। इनमें से कुछ उद्योगों की रिपोर्टों को अन्तिम रूप दिया जा रहा है। यह वार्षिक सूचकांक १९४८ से १९५६ तक के वर्षों के लिये जारी किये जायेंगे और इनके लिए १९४७ को आधार वर्ष माना

गया है। तृतीय आयोजना की अवधि में, ब्यूरो ने ऊपर उल्लेख किये गये ६ उद्योगों में से ७ में उत्पादकता के सूचकांकों को अद्यावधिक (Uptodate) बना दिया। इन उद्योगों के नाम हैं—जूट वस्त्र, सूती वस्त्र, चीनी, दियासाई, सीमेंट, कागज और गत्ता, तथा काँच व काँच का सामान। इनकी रिपोर्टें भूतिका उद्योग तथा खाने के हाइड्रोजनीकृत तेल उद्योगों की रिपोर्टों के साथ ही प्रकाशित हो गई। सोडा व इस्पात, ऊनी वस्त्र, साइकिल तथा बिजली के लैम्पों के उद्योगों के सम्बन्ध में सन् १९५८ तक के उत्पादकता सम्बन्धी सूचकांकों को अब अन्तिम रूप दे दिया गया है।

### सुभाव

कार्यकुशलता में उन्नति करने के हेतु यह नितान्त आवश्यक हो गया है कि श्रमिकों के उत्थान के लिये और उत्पादन की वैज्ञानिक प्रणालियों को लागू करने के लिए एक व्यापक कार्यक्रम को अपनाया जाय। तकनीकी और सामान्य शिक्षा का अधिक से अधिक विस्तार, मजदूरी में उपयुक्त स्तर तक वृद्धि काम करने के घण्टों में कमी, रहने-सहने और काम करने की दशाओं में आवश्यक सुधार आदि से निश्चय ही श्रमिकों की कार्यकुशलता पर अनुकूल प्रभाव पड़ेगा। हमारे आदर्शों में आगूल परिवर्तन की भी बड़ी आवश्यकता है। जब तक श्रमिक के मन में असुरक्षा की भावना तथा बेरोजगारी का भय रहता है, और श्रमिक यह अनुभव करता है कि वह दूसरों के लिये कार्य कर रहा है, तब तक उसकी कार्यकुशलता में उच्चतम सीमा तक कभी भी वृद्धि नहीं हो सकती, और वह कम से कम कार्य करने तथा अधिक से अधिक मजदूरी पाने का प्रयत्न करता रहेगा। उसे इस बात का अनुभव करा दिया जाना चाहिये कि उसके कार्य से किसी सामाजिक लक्ष्य की भी पूर्ति होती है। साथ ही उसे अपनी आवश्यकताओं के पूर्ण होने और किसी भी प्रकार का भय न होने का पूरा-पूरा आश्वासन गिनना चाहिए। इसी प्रकार श्रमिकों में उचित प्रकार की नैतिकता तथा होसले का विकास हो सकता है। यह बड़े खेद का विषय है कि जब हमारे श्रमिकों में अधिक से अधिक और अच्छे से श्रद्धा काम करने की क्षमता है तो भी परिस्थितियों ने उन्हें इस बात के लिए विवश कर दिया है कि वे अपने कर्तव्यों की ओर से उदासीन हो जायें तथा देश के उत्पादन को इस प्रकार 'ध्वस्त' पहुँचाएँ जिस प्रकार वे 'आवकत कर रहे हैं'। हम यह आशा करते हैं कि समस्या पर उचित प्रकार से विचार किया जाएगा और श्रमिकों की कार्यकुशलता के प्रश्न को केवल एक साधारण समस्या नहीं समझा जाएगा।

## भारत तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन

INDIA AND THE INTERNATIONAL  
LABOUR ORGANISATION

जिन निराशावादियों को इस बात का विश्वास नहीं होता कि अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग से बहुत व्यावहारिक लाभ हो सकते हैं और जो अपनी इस विचारधारा का प्रमाण समुत्तराष्ट्र सभ के कठु बाव-विवादों से देते हैं, उनको अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सभ के उस कार्य से प्रोत्साहन प्राप्त हो सकता है, जो कार्य यह संगठन ४५ वर्षों से शान्त भाव से और चुपचाप करता चला आ रहा है। प्रथम तो यह 'लीग ऑफ नेशन्स' (राष्ट्र सभ) के एक अंग की भाँति कार्य करता रहा और १९४६ से यह समुत्तराष्ट्र सभ की एक विशेषतः सस्था की भाँति कार्य कर रहा है।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का प्रारम्भ

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना प्रथम महायुद्ध के अन्त में 'पेरसाइल' की सन्धि (Treaty of Versailles) के परिणामस्वरूप हुई। इस सन्धि का प्राथमिक उद्देश्य शान्ति बनाये रखना था, परन्तु यह अनुभव किया गया कि "शान्ति केवल उसी दशा में स्थापित हो सकती है, जबकि यह सामाजिक न्याय पर आधारित हो।" इसलिए यह विचार किया गया कि औद्योगिक परिस्थितियों के लिये कुछ अन्तर्राष्ट्रीय नियन्त्रणों का होना आवश्यक है। साथ ही श्रमिकों में शान्ति बनाए रखने के उद्देश्य की पूर्ति के लिये भी किसी अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा की व्यवस्था करना नितांत आवश्यक है। अतः २८ जून, सन् १९४६ को "उच्च कोटि" के सम्झौते करने वाले दल" (High Contracting Parties) श्रमिकों की दशाओं में सुधार करने के निमित्त किसी स्थायी संगठन की स्थापना करने पर सहमत हो गये। यह सुधार विभिन्न उपायों द्वारा किया जा सकता था, जैसे "कार्यों के घंटों का नियमन और साथ ही साथ अधिक कार्य दिवस और सप्ताह को निश्चित कर देना, श्रम सञ्चरण (Supply) का नियमन, बेरोजगारों की रोकथाम, निर्वाह के लिये पर्याप्त मजदूरी, रोजगार से उत्पन्ने होने वाली बीमारियाँ, रोग और क्षति के श्रमिकों की सुरक्षा, बालकों, किशोरों और स्त्रियों की सुरक्षा, बृद्धावस्था और क्षतिपूर्ति आदि के लिए प्रबन्ध, अपने देश से बाहर जब श्रमिक दूसरे देशों में रोजगार पर लग जाते हैं तब उनके हितों की सुरक्षा, सभ बनाने की स्वतन्त्रता के मिद्वान्त की भावना, व्यावसायिक तथा तकनीकी शिक्षा की व्यवस्था करना" आदि।

साधन ।" अतः राष्ट्र सभ ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अंग के रूप में 'अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन' का निर्माण हुआ ।

**अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के आधारभूत (Fundamental) सिद्धान्त** /

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का आधार ऐसे ही आधारभूत सिद्धान्तों पर है, जो कि एक 'श्रमिक चार्टर' अथवा श्रमिकों की 'स्वतन्त्रता के चार्टर' में दिये गये हैं । राष्ट्र सभ के प्रत्येक सदस्य को इन सिद्धान्तों को स्वीकार करना होता है । ये सिद्धान्त निम्नलिखित हैं (१) मार्गदर्शक सिद्धान्त यह होगा कि श्रम को केवल पदार्थ अथवा वाणिज्य की वस्तु नहीं समझा जाना चाहिए । (२) मालिक और कर्मचारियों के सभी प्रकार के वैधानिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सभ बनाने के अधिकारों को मान्यता प्रदान की जानी चाहिये । (३) देश और समय के अनुसार उचित प्रकार के जीवन-स्तर को बनाये रखने के लिये कर्मचारियों को पर्याप्त मजदूरी के भुगतान की व्यवस्था होनी चाहिए । (४) दिन में ८ घण्टे के कार्य और सप्ताह में ४८ घण्टे के कार्य के सिद्धान्त को उन सभी स्थानों पर लागू कर देना चाहिये जहाँ अब तक लागू नहीं है । (५) सप्ताह में कम से कम २४ घण्टे का अवकाश मिलना चाहिए और जहाँ भी सम्भव हो वह अवकाश रविवार को होना चाहिए । (६) बालकों से काम लेना बन्द कर देना चाहिये और किशोरों के रोजगार पर भी रोक-थाम होनी चाहिए, ताकि उनकी शिक्षा के चालू रहने के साथ-साथ उन्हें उचित रीति से शारीरिक विकास का भी अवसर प्राप्त हो सके । (७) यह सिद्धान्त लागू करना चाहिए कि समान मूल्य के समान कार्यों के लिये स्त्री तथा पुरुषों को समान पारिश्रमिक मिले । (८) श्रमिकों के लिए किसी देश में जो भी कानून बनाये जायें, उनमें इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि सभी श्रमिकों को, चाहे वे देशवासी हो अथवा विदेशी, बराबर का प्राथमिक व्यवहार मिले । (९) प्रत्येक राज्य को निरीक्षण की ऐसी पद्धति अपनानी चाहिये, जिससे स्त्रियाँ भी भाग ले सकें ताकि कर्मचारियों की सुरक्षा के लिए जो भी निबन्ध अथवा विधान बनें, उन्हें उचित रीति से लागू किया जा सके ।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना से पूर्व श्रमिकों की दशाओं के लिए अन्तर्राष्ट्रीय नियमन

यद्यपि १९१९ के अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का जन्म हो चुका था तथापि अन्तर्राष्ट्रीय सन्धि द्वारा श्रमिकों की दशाओं को नियमित करने का विचार बहुत समय से लोगों के मस्तिष्क में घूम रहा था । इंग्लैंड के राबर्ट ओब्रन तथा फ्रांस के कुछ अर्थशास्त्रियों ने श्रमिकों के लिए नूतन अन्तर्राष्ट्रीय नियमन (Regulations) के बगाने पर सदैव से बल दिया था । इसी विषय को लेकर जर्मन सरकार द्वारा आयोजित प्रथम अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन १८९० में हुआ और १८९७ में ब्रुसल्स में एक अन्य सम्मेलन हुआ । सन् १९०० में श्रम विभाग के लिए एक अन्तर्राष्ट्रीय परिषद् का निर्माण किया गया । इस परिषद् की १५ राष्ट्रों में समितिमा थी, और



अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के प्रथम निदेशक एलवर्ट थोमस इस परिषद् की फ्रांसीसी समिति के सदस्य थे। १९०५ तथा सन् १९०६ में 'जने' नामक स्थान पर दो औपचारिक (Official) श्रम सम्मेलनों का आयोजन किया गया। इनमें दो अन्तर्राष्ट्रीय अभिसमय पारित किये गये, जिनमें से एक में स्त्री श्रमिकों का रात्रि में काम करना तथा दूसरे में दिग्गसलाहकों के निर्माण में सफेद फास्फोरस का प्रयोग करना निषिद्ध कर दिया गया।

यहां इस बात का भी उल्लेख किया जा सकता है कि सन् १८००-२० के बीच श्रमिकों की सुरक्षा के सम्बन्ध में पाँच प्रस्तावों पर समान रूप से सभी ने अपनी सहमति प्रकट की थी। यह प्रस्ताव निम्नलिखित हैं : (क) औद्योगिक रोजगार में बालकों के लिए कम से कम १४ वर्ष की आयु निर्धारित की जाए, (ख) काम करने के घण्टों का नियमन, (ग) साप्ताहिक अवकाश, (घ) किशोरों तथा स्त्रियों के लिये रात्रि में काम करने पर निषेध तथा, (ङ) व्यवसाय सम्बन्धी संकटों से श्रमिकों की सुरक्षा।

सन् १८६० और १९२० की अवधि में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के समर्थक दस ग्रन्थ सिद्धान्तों पर सहमत हो गये। ये सिद्धान्त निम्नलिखित हैं : (१) श्रम विधान से सम्बन्धित विषयों का अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर विनियम, (२) फास्फोरस से सम्बन्धित विषयों से सुरक्षा, (३) सीसे से सम्बन्धित विषयों से सुरक्षा, (४) ध्वंस व्यापकामिक विषयों और रोगों से सुरक्षा, (५) सामाजिक बीमे में, विशेषतया प्रत्येक देश के घुपटना बीमा नियमों में, देशवासी और विदेशियों के लिए समान व्यवहार के सिद्धान्तों को अवगाना, (६) कर्मबद्ध निरीक्षण तथा काम का नियमन, (७) स्त्रियों और किशोरों के लिये कार्य दिवस की सीमा का निर्धारण करना, (८) बेरोजगारी की समस्या, (९) प्रताप से पहले या बाद में स्त्रियों की रोजगार पर न लगाना, तथा (१०) समुद्री कर्मचारियों की सुरक्षा।

इस प्रकार हमें ज्ञात होता है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना से पहले भी अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर अनेक श्रम समस्याओं पर विचार विनिमय किया गया था। कुछ भी हो, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना ने पहली बार एक नियमित अन्तर्राष्ट्रीय आधार पर अन्तर्राष्ट्रीय श्रम समस्याओं को रखा। तभी से यह सभी देशों के श्रमिकों की उन्नति के लिये अन्तर्राष्ट्रीय स्तर स्थापित करने में बहुत ही उपयोगी कार्य कर रहा है। सन् १९२० से आज तक अनेकानेक अभिसमयों के माध्यम से अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने उन सभी बातों को, जिनका उल्लेख किया जा चुका है, तथा अन्य कई बातों को अपना लिया है।

**अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन का संविधान**

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के ग्रन्थक देश सदस्य है। १९६७ में इनकी कुल संख्या ११८ थी। इस प्रकार सरकारों द्वारा वित्त-प्रदत्त (Financed) यह राष्ट्रों का परिषद् है और श्रम संगठनों, मालिकों तथा सरकारों के प्रतिनिधि इस पर

प्रजातान्त्रिक रूप से नियन्त्रण रखते हैं। इसका उद्देश्य सशर के सभी देशों में सामाजिक न्याय की प्रतिष्ठा करना है और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये यह श्रमिकों और उनकी सामाजिक परिस्थितियों से सम्बन्धित तथ्यों का सफलन करती है, उनके लिये न्यूनतम अन्तर्राष्ट्रीय स्तर निर्धारित करती है और उनके प्रत्येक दश में लागू होने का पर्यवेक्षण करती है। भारत इस संगठन का प्रारम्भ से ही सक्रिय सदस्य रहा है और सशर के आठ महत्वपूर्ण औद्योगिक देशों में इसकी गणना की गई थी। संगठन की कुल आय का लगभग ३ से ३ प्रतिशत तक भारत ने वार्षिक अशदान दिया है। सन् १९१० में अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन ने अपने सदस्य देशों के लिये अशदान का एक पैमाना निश्चित किया। यह पैमाना वैसा ही है जैसा कि संयुक्त राष्ट्र संघ में है, अन्तर केवल सदस्यता का ही है। अशदान की दरे वर्ष के वर्ष औद्योगिक विचार-विमर्श द्वारा निश्चित की जाती है। सन् १९६६ में, अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के वजत का कुल व्यय २,१०,३४,४१२ अमरीकी डालर था जबकि सन् १९६५ में यह व्यय १,९३,०४,३४७ डालर था। सन् १९६६ में भारत का अशदान ५,९१,८३३ अमरीकी डालर (२८,१७,१२५ रुपये) अर्थात् २.९१ प्रतिशत था। वजत के अशदान के रूप में, भारत की स्थिति अब भी संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, सोवियत रूस, फ्रांस, जर्मन गणराज्य तथा कनाडा के बाद सातवीं है।

अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन ३ प्रधान अंगों के माध्यम से कार्य करता है—

- (क) अन्तर्राष्ट्रीय थम कार्यालय, जो इसका स्थायी सचिवालय है, (ख) अन्तरंग सभा (Governing Body) जो इसकी कार्याय (Executive) है, तथा (ग) अन्तर्राष्ट्रीय थम सम्मेलन।

### अन्तर्राष्ट्रीय थम कार्यालय (International Labour Office)

अन्तर्राष्ट्रीय थम कार्यालय एक सचिवालय एक सशर सूचना केन्द्र तथा एक प्रकाशन ग्रह के रूप में कार्य करता है। इसके प्रधान कार्यालय जेनेवा में स्थित है। यह थम सम्बन्धी समस्याओं पर अनुसन्धान और अध्ययन करने के कार्यों में निरन्तर व्यस्त रहता है और एक अनुसन्धान केन्द्र तथा सामाजिक व औद्योगिक प्रश्नों पर जानकारी प्रदान करने वाला ग्रह के रूप में कार्य करता है। भिन्न-भिन्न देशों के विशेषज्ञ इसमें कार्य करते हैं, जिनके ज्ञान, अनुभव और परामर्श सभी सदस्य राष्ट्रों के लिये उपलब्ध है। एक महा निदेशक (Director General) इन कार्यालय का मुख्य कार्याय अधिकारी है। अनेक देशों में इसकी शाखाएँ खुली हुई हैं तथा उनमें इसके सम्वाददाता भी रहते हैं। सन् १९६६ में इसके कर्मचारियों की कुल संख्या ११४५ थी। इनमें से १८२ अधिकारी तो 'मेम्बर ऑफ डिवीजन' अथवा इससे ऊपर के पद के थे। जेनेवा में इसके कार्यालय में लगे उन भारतीय कर्मचारियों की संख्या १६ थी जो 'मेम्बर ऑफ डिवीजन' तथा इससे ऊपर के पदाधिकारी थे। ये संस्था विभिन्न क्षेत्रों में विशेषज्ञों के रूप में काम करने वाले

भारतीय कर्मचारियों से अलावा थी। इसमें एक भारतीय अधिकारी महाप्रबन्धक डाइरेक्टर जनरल के पद पर भी रहा है, एक महाप्रबन्धक है, २ सदस्य विभागों के अध्यक्ष हैं तथा एक महानिदेशक के कार्यालय में कार्याग सहायक रहा है। कार्यालय द्वारा 'इण्टरनेशनल लेबर रिव्यू' के नाम से एक मासिक पत्रिका, 'इण्डस्ट्री एण्ड लेबर' के नाम से एक 'मासिक पत्रिका' तथा कई अन्य पत्र-पत्रिकाओं का भी प्रकाशन होता है। भारत सहित ६ देशों में इसकी शाखाएँ खुली हुई हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की भारतीय शाखा देहली में है, जिसके कर्मचारियों में एक डाइरेक्टर थी वी० के० आर० मैकन के अतिरिक्त अन्य पाँच अधिकारी भी हैं। इस देहली शाखा की स्थापना सन् १९२८ में की गई थी। यह अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय भारत सरकार, मालिकों एवं श्रमिकों के संगठनों के मध्य घनिष्ठ सम्पर्क बनाये रखती है और यह श्रम सम्बन्धी सूचनाओं को देने के लिये एक समाशोधन गृह (Clearing House) का कार्य करती है। इसने श्रम तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कार्यों से सम्बन्धित उपयोगी साहित्य का भी प्रकाशन किया है। परन्तु यह कहा जा सकता है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कर्मचारियों में भारतीयों की संख्या अपर्याप्त है।

### अन्तरंग सभा (Governing Body)

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की अन्तरंग सभा इस संगठन की कार्याग परिषद् है। यह कार्यालय के कार्य का सामान्य पर्यवेक्षण करती है, इसके बजटों का निर्माण करती है, और प्रभावशाली कार्यक्रमों के लिये नीति बनाने और औद्योगिक विशेषज्ञ समितियों आदि की स्थापना करने का भी इस पर उत्तरदायित्व है। महानिदेशक का चुनाव भी यही करती है। वर्ष में इसकी बैठकें साधारणतया तीन बार होती हैं तथा अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चुनाव हर वर्ष होता है। प्रारम्भ में इसके ३३ सदस्य थे, जिनमें १६ सरकारी के प्रतिनिधि थे, ८ मालिकों के तथा ८ श्रमिकों के। सरकार के सदस्यों में से ८ स्थान स्थायी रूप से ८ औद्योगिक महत्व के सदस्य देशों के लिये सुरक्षित कर दिये गये थे। मई सन् १९५४ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की इस अन्तरंग सभा में रूस, जापान और पश्चिमी जर्मनी को सम्मिलित कर लिया गया और प्रमुख औद्योगिक देशों के रूप में उनको कार्याग में स्थायी स्थान दे दिया गया। स्थायी स्थानों की संख्या को बढ़ाकर ८ से १० कर दिया गया और इससे से ब्राजील को स्थायी स्थान से निकाल दिया गया। इस प्रकार अन्तरंग सभा में ४० सदस्य हो गये जिसमें २० सरकार के, १० मालिकों के और १० श्रमिकों के प्रतिनिधि हैं। जून १९६२ में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सचिवालय में किये गये संशोधन के आधार पर, सन् १९६३ में अन्तरंग सभा का फिर निर्माण किया गया। १९६३ में इसके सदस्यों की संख्या बढ़ाकर—४८ कर दी गई है—इसमें २४ सरकारों के, १२ मालिकों के और १२ श्रमिकों के प्रतिनिधि होते हैं। सरकार के २४ सदस्यों में से १० तो स्थायी, सदस्यों द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और १

का प्रत्येक तीन वर्षों में अथ सरकारों द्वारा चुनाव होता है। कनाडा, चीन, फ्रांस, भारत, इटली, जापान, साविथत, सघ, इंग्लैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा पश्चिमी जर्मनी १० स्थायी सदस्य हैं। इस प्रकार भारत भी इसी तरह सभा में एक स्थायी स्थान प्राप्त है। गण १४ सरकारी सदस्य उन सरकारी द्वारा नियुक्त किए जाते हैं जो ताब वष में एक बार इसी कार्य में लिमिटेड होती हैं। मालिकों तथा श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्य भी तीन वर्ष के लिए वर्ष के सम्बंधित प्रतिनिधियों द्वारा चुने जाते हैं। सरकार का स्थान के प्रतिनिधित्व भारत के दो अथ सदस्य भी अथ तरह सभा में इस समय है जो भारतीय मालिकों और श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। जनवरी सन् १९५० में इस अंतरंग सभा का ११० वाँ अधिवेशन मसूर में हुआ था। भारत के प्रतिनिधि श्री एस० लाल इसके अध्यक्ष थे। १९६१-६२ के लिए इस अंतरंग सभा का अध्यक्ष भारतीय सरकार के प्रतिनिधि डा० एस० टी० मरानी को चुना गया। १९६७ तक इसके १६७ से अधिक अधिवेशन हो चुके हैं।

अंतर्राष्ट्रीय थम सम्मेलन

(International Labour Conference)

*International Labour Code*

अंतर्राष्ट्रीय थम सम्मेलन श्रमिकों और उनके सामाजिक प्रश्नों के लिए एक विश्व संस्था का कार्य करता है। इस सम्मेलन में जो साधारणतया प्रतिनिधि होता है प्रत्येक सदस्य राष्ट्र चार प्रतिनिधियों का एक प्रतिनिधि मण्डल भेजता है। इनमें से दो प्रतिनिधि सरकार का एक प्रतिनिधि संगठित मालिकों का तथा एक प्रतिनिधि संगठित श्रमिकों का होता है। इसमें अनेक सलाहकार भी सम्मिलित होते हैं जिनकी संख्या सम्मेलन की कार्यवाही के प्रत्येक प्रकरण के लिए दो से अधिक नहीं हो सकती। सरकारों, मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधि स्वतन्त्रता पूर्वक अपना विचार प्रकट करते हैं और अपना मत देते हैं ताकि सभी प्रकार के प्रश्नों का पूर्णरूप से अभिव्यक्ति हो सके। यह सम्मेलन अंतर्राष्ट्रीय थम संगठन की नीति निर्धारण संस्था के रूप में कार्य करता है। सम्मेलन का मुख्य कार्य यह है कि अभिसमय (Conventions) और सिफारिशें (Recommendations) के रूप में अंतर्राष्ट्रीय सामाजिक स्तर स्थापित हो सकें। इन अभिसमयों और सिफारिशों का सामूहिक रूप से अंतर्राष्ट्रीय थम संहिता (International Labour Code) का नाम दिया जाता है। सम्मेलन संगठन के चाल तथा भावी कार्य के सम्बन्ध में भी प्रस्ताव पास करता है। यह वर्ष के वर्ष-संगठन के वजह का भी निर्धारण करता है।

सम्मेलन के अभिसमय और उनकी सिफारिशें

प्रतिनिधियों के दो तिहाई मतों के बहुमत से सम्मेलन इस बात का निर्णय करता है कि जो भी मुद्दा है उसका रूप निम्नलिखित दो बातों में से कौन सा होना चाहिए— (क) एक सिफारिश का रूप जो सदस्यों के सामने इस हद तक प्रस्तुत

की जाये कि वे इस पर विचार करके अपने राष्ट्रीय विधान द्वारा अथवा किसी अन्य प्रकार से इसे कार्यान्वित करे। (ख) एक अन्तर्राष्ट्रीय 'अभिसमय' के मसौदे का रूप, जिसको सदस्यों द्वारा प्रपनाया जाए। इन दोनों में से चाहे कोई भी रूप हो, यह प्रत्येक राष्ट्र के प्रतिनिधि के लिए अनिवार्य है कि वह जो भी विषय हो, उसे सम्मेलन के अभिवेशन के समाप्त होने पर १८ महीनों की अवधि के भीतर अपने देश की संसद के सम्मुख अथवा किसी अन्य उचित अधिकारी संस्था के सम्मुख प्रस्तुत करे जो इसके लिए विधान बनाए अथवा इसको कोई और कार्य-रूप दे। 'सिफारिशें' केवल श्रम विषयों पर सदस्य सरकारों का मार्ग प्रदर्शन करती है, गरन्तु अभिसमयों को सदस्य सरकारों द्वारा पूर्ण रूप से या तो अंगीकार होता है या मस्वीकार करना होता है। यदि कोई अभिसमय सदस्य सरकार की संसद द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है, तब यह कहा जाता है कि इसे अपना (Ratified) लिया गया है। इसके बाद इसको लागू करना पड़ता है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सचिवालय में इस बात का उत्तेजित किया गया है कि प्रत्येक राष्ट्र सदस्य को इस सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय को एक वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होगी कि उसने किसी ऐसे अभिसमय को, जिसको पारित करने में उसका भी हाथ था, कार्यान्वित करने में क्या-क्या पग उठाये हैं। जब कोई राज्य सदस्य किसी अभिसमय को अपना लेता है, तो उसे उसकी सरकार को लागू करना पड़ता है। यदि अपनाये गए अभिसमय को लागू नहीं किया जाता है अथवा किसी ऐसे अभिसमय को, जिसको पारित करने में राज्य सदस्य का हाथ होता है, मान्यता नहीं दी जाती है तो उसके विरुद्ध मालिकों या श्रमिकों द्वारा शिकायत की जा सकती है। इस प्रकार प्रत्येक राज्य सदस्य को अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के अभिसमयों को अपनाने या मस्वीकार करने के पूरे-पूरे अधिकार प्राप्त है।

यह प्रस्ताव या अभिसमय (Conventions) और सिफारिशें (Recommendations) श्रम विधान बनाने तथा श्रम सम्बन्धी अन्य पग उठाने के लिए न्यूनतम अन्तर्राष्ट्रीय स्तर निर्धारित करती हैं। ये अभिसमय और सिफारिशें यत्नपूर्वक की गयीं जाँचों और वाद-विवादों पर आधारित होती हैं और एक प्रकार से यह अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संहिता का निर्माण करती हैं। नये-नये सम्मेलन के दो तिहाई बहुमत से इनको अपनाया जाना आवश्यक होता है, इसलिए इनसे हम बात की और भी सकेत मिल जाता है कि विश्व की समस्याओं के प्रति जागरूक व्यक्ति इनमें दी गई बातों से सहमत है। सन् १९१६ में हुए प्रथम सम्मेलन से लेकर जून १९६६ तक दस सम्मेलन ने अपने ५० अभिवेशनों में १२६ अभिसमय और १२७ सिफारिशें अपनाई हैं। इन अभिसमय और सिफारिशों में काम करने के घण्टे, सवेदन दृष्टियाँ, स्त्रियों के कार्य, बच्चों की सुरक्षा, प्राथमिक दुर्घटनाओं की रोक-थाम और उनकी क्षतिपूर्ति, बेरोजगारी, बीमारी, वृद्धावस्था तथा मृत्यु आदि में बीमा, न्यूनतम मजदूरी, उपनिवेशों की श्रम समस्याएँ, समुद्री कर्मचारियों और मछीरों की दशाएँ आदि जैसे प्रश्नों का विवेचन किया गया है। जैसा कि ऊपर

उल्लेख किया जा चुका है सम्मेलन के निर्णय आप से आप सदस्यों के लिये अनिवार्य नहीं हो जाते वरन् सदस्य देशों की सरकारों का कर्तव्य है कि वे इन अभिसमयों को अपने-अपने राष्ट्रीय विधान मण्डलों के समक्ष प्रस्तुत करें। यदि विधान में इन अभिसमयों को स्वीकार कर लिया जाता है, तब सरकार को इन्हें अनिवार्य रूप से लागू करना पड़ता है। किसी भी अभिसमय को या तो अक्षरशः स्वीकार करना होता है अथवा एकदम अस्वीकार। परन्तु किसी निफारिश को पूर्णतया लागू करना आवश्यक नहीं है। यह तो राष्ट्रीय कार्यक्रम के लिये पथ-प्रदर्शन मात्र है। सदस्य राष्ट्र सिकाइशों को अपने देश की परिस्थितियों के अनुसार कार्यरूप दे सकते हैं। भारत ने अब तक २६ अभिसमय अपनाए हैं, जिनमें से २८ लागू हैं। लेकिन इसके साथ ही साथ भारत ने अन्य अभिसमयों के आवश्यक तत्वों को भी अपने राष्ट्रीय विधान में सम्मिलित कर लिया है।

### फिलाडेलफिया की घोषणा (Declaration of Philadelphia)

सन १९३६ में युद्ध छिड़ जाने के उपरान्त अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सङ्गठन के कार्यालय को जेनेवा से हटाकर वनाडा में 'मांट्रियल' नामक स्थान पर ले जाया गया था। यद्यपि लीग ऑफ नेशन्स (राष्ट्रसंघ) इस समय अधिक त्रिशाशील नहीं रहा था, तथापि अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सङ्गठन ने मांट्रियल में अपना कार्य जारी रखा। मई, सन् १९४४ में फिलाडेलफिया की घोषणा द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय धर्म-सम्मेलन में अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सङ्गठन के उद्देश्यों और लक्ष्यों की फिर से व्याख्या की गई। यह घोषणा अन्तर्राष्ट्रीय नीति में सामाजिक लक्ष्यों को प्राथमिकता देती है और इस उद्देश्य से उन परिस्थितियों की भी व्याख्या करती है, जिनमें कि सभी मनुष्यों को, चाहे वह किसी भी जाति या धर्म के हो, अथवा स्त्री या पुरुष हो, इस बात का अधिकार हो कि वह अपने भौतिक कल्याण और आध्यात्मिक विकास के लिये स्वतन्त्र रूप से और आत्म-सम्मान से कार्य कर सके और उन्हें आर्थिक सुरक्षा तथा समान अवसर आदि प्राप्त हो सकें। यह घोषणा कई बातों पर बल देती है, जैसे पूर्ण रोजगार, जीवन-स्तर को ऊँचा करना, श्रमिकों को प्रशिक्षण के लिए सुविधाएँ देना, मजदूरी और आय से सम्बन्धित नीति अपनाना, काम करने की परिस्थितियों और समय में सुधार करना, सामूहिक सीदाकारी के अधिकार को मान्यता देना, मालिकों और श्रमिकों के मध्य सहयोग स्थापित करना, सामाजिक सुरक्षा साधनों का विस्तार करना, कल्याण-कार्य, शिक्षात्मक और व्यावसायिक अवसरों में समानता प्रदान करना, आदि आदि। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सङ्गठन के आधारभूत सिद्धान्तों को फिलाडेलफिया की घोषणा में निम्नलिखित शब्दों में फिर से दोहराया गया है—

“(क) धर्म कोई पदार्थ नहीं है। (ख) अभिव्यक्ति (Expression) तथा साहचर्य (Association) की स्वतन्त्रता निरन्तर प्रगति के लिए बहुत आवश्यक है। (ग) यदि किसी स्थान पर भी निर्धनता होती है तो उसके कारण हर स्थान

पर सम्पन्नता को खतरा उत्पन्न हो जाता है। (घ) दरिद्रता और अभाव के विरुद्ध युद्ध करने के लिए प्रत्येक देश में पूर्ण रूप से शक्ति समानी होगी। इसके लिए यह भी आवश्यक है कि निरन्तर तथा पूर्ण रूप से अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर ही प्रयत्न किये जायें। ऐसे प्रयत्न इस प्रकार हो कि पालिको और श्रमिकों के प्रतिनिधि सरकार के प्रतिनिधियों के साथ समान प्रतिष्ठा से स्वतन्त्र रूप से वाद-विवाद कर सकें तथा अपने सम्मान को बढ़ाने तथा कल्याण के लिये लोकतन्त्रात्मक निर्णय कर सकें।”

**अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन तथा संयुक्त राष्ट्र संघ**

**(I. L. O. and U. N. O.)**

संयुक्त राष्ट्र संघ बनने के पश्चात् इस बात की व्यवस्था की गई कि संयुक्त राष्ट्र संघ और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के मध्य नियमित सम्पर्क और सहयोग बना रहे। एक समझौते द्वारा, जिसको प्रथम तो अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के माट्रियल सम्मेलन में अपनाया गया, तत्पश्चात् राष्ट्रीय संघ की सामान्य सभा में भी अपनाया गया, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन अब राष्ट्रीय संघ के एक विशेषत ऐजेंसी के रूप में सम्बद्ध हो गया है। सन् १९४५ के पेरिस सम्मेलन तथा सन् १९४६ के माट्रियल सम्मेलन में इस विषय में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सचिवान में संशोधन करने की व्यवस्था पर प्रस्ताव भी पारित कर दिये गये थे।

**अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की विभिन्न समितियाँ**

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का कार्य औद्योगिक समितियों, विशेषत समितियों तथा पत्र-व्यवहार समितियों, क्षेत्रीय सम्मेलनों व सलाहकार पैनलों, प्रादेशिक समितियों और अन्य विशेष समारोहों तथा सम्मेलनों द्वारा भी सम्पादित होता है। श्रम संगठन द्वारा स्थापित औद्योगिक समितियाँ निम्नलिखित ६ उद्योगों के लिए हैं—  
कौमला खान, अन्तर्देशीय वातायता, लोहा और इस्पात, धातु का व्यापार, कपड़ा उद्योग, भवन निर्माण, सिविल इंजीनियरिंग तथा सार्वजनिक कार्य, पेट्रोल का उत्पादन तथा उसका विमुद्धीकरण, रासायनिक उद्योग तथा वायान। इनके अतिरिक्त अनेक सम्बन्धित समितियाँ भी हैं, उदाहरणतया देतन पाने वाले कर्मचारियों के लिए व्यावसायिक श्रमिकों के लिए, आदि। ये समितियाँ चिदलीय होती हैं। इन समितियों में प्रत्येक सदस्य राष्ट्र से २ सरकार के, २ श्रमिकों के और २ श्रमिकों के प्रतिनिधि होते हैं। भारत पेट्रोल के उत्पादन और विमुद्धीकरण के उद्योग को छोड़कर अन्य सभी औद्योगिक समितियों का सदस्य रहा है और इसने उनकी कार्यवाहियों में सक्रिय भाग लिया है। नवम्बर १९५६ से यह पेट्रोल समिति का भी सदस्य हो गया है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने कृषि, सामाजिक बीमा, दुर्घटनाओं की रोकथाम, औद्योगिक स्वास्थ्य विज्ञान, स्त्रियों का कार्य, बाल श्रमिक, प्रदामिता और सांख्यिकी जैसी समस्याओं के लिए विशेषत समितियों तथा पत्र-व्यवहार समितियों की भी स्थापना की है। भारत अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन

की इन समितियों और सम्मेलनों में सक्रिय भाग लेता है। भारत ने जेनेवा में 'कोसैट जनरल ऑफ इण्डिया' के कार्यालय में एक थम अधिकारी की नियुक्ति की है, जिससे वह अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन की कार्यवाहियों के साथ निकट सम्पर्क रख सके। यह विभिन्न समितियों और सम्मेलनों में भारत का प्रतिनिधित्व करता है। इसका पदनाम अब अन्तर्राष्ट्रीय थम सलाहकार (International Labour Adviser) कर दिया गया है।

### अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के क्षेत्रीय थम सम्मेलन तथा एशियाई कार्य (Regional Labour Conferences and Asian Activities of I L O)

अन्तर्राष्ट्रीय थम सम्मेलन का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य क्षेत्रीय सम्मेलनों की व्यवस्था करना है। यह सम्मेलन सभी एशियाई देशों के लिए जिनमें भारत भी है, बराबर महत्व रखते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के संविधान में यह बात भी हुई है कि प्रगतिशय प्रवृत्ति का निर्माण करते समय उन देशों का भी उचित रूप से ध्यान रखना चाहिये, जिनमें जलवायु औद्योगिक विकास की अपूर्णता या किन्हीं अन्य विशेष परिस्थितियों के कारण औद्योगिक अवस्थाओं में बहुत भिन्नता पाई जाती है तथा सम्मेलन को इन देशों के लिए सुधार के सुभाव देने चाहिये। अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के विचार में इस उद्देश्य की पूर्ति का सबसे अच्छा मार्ग यही था कि सदस्य राज्यों के क्षेत्रीय थम सम्मेलनों की व्यवस्था की जाये। इसलिए १९३६ और १९३९ में अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन ने अमेरिकन राज्यों में प्रथम तथा द्वितीय क्षेत्रीय थम सम्मेलन का आयोजन किया। समय-समय पर एशियाई देशों के लिए भी इस प्रकार के सम्मेलनों का सुभाव दिया गया। सन् १९२७-२८ में जापान के प्रतिनिधि तथा १९३० में भारत के श्री एस० सी० जोशी ने अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन को इस बात के लिए प्रोत्साहित करने का प्रयत्न किया कि यह एक त्रिदलीय एशियाई थम सम्मेलन को बुलाये। श्री जोशी ने इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए एक प्रस्ताव का मसौदा रखा, जिसे 'बोरम' के अभाव में स्वीकार कर दिया गया। लेकिन सन् १९३१ में जब इसी प्रस्ताव को भारत के श्री आर० आर० भासले द्वारा पुनः रखा गया, तो यह निर्विरोध स्वीकार कर लिया गया। परन्तु फिर भी अनेक कारणों से एशियाई सम्मेलन की व्यवस्था करना तो सम्भव नहीं हो सका। यद्यपि अन्तरंग सभा ने इसके महत्व का अनुभव अवश्य कर लिया था। १९३५ तथा १९३६ में इस बात के लिए प्रस्ताव पारित किये गये कि अन्तर्राष्ट्रीय थम संगठन के अन्तर्गत ही एक एशियाई समिति की स्थापना की जाय जो प्रत्येक वर्ष ने बाद अपनी सभा किसी एशियाई देश में करे।

परन्तु इस विषय पर १९४४ में ही किनाडेनकिया में हुए २६वें अधिवेशन में प्रस्ताव पारित करना सम्भव हो सका। इस प्रस्ताव में इस बात की सिफारिश की गई कि यदि सम्भव हो तो एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन की व्यवस्था शीघ्राविशीष्ट



की जाये, ताकि एशियाई क्षेत्रों की विशिष्ट समस्याओं पर उचित रूप से विचार-विनिमय किया जा सके। भारत सरकार ने भारत में एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन का आयोजन करने के लिये अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन को आमन्त्रित किया और इस निमन्त्रण को स्वीकार भी कर लिया गया। सन् १९४७ में २७ अक्टूबर से लेकर ८ नवम्बर तक एक प्रारम्भिक एशियाई क्षेत्रीय श्रम सम्मेलन नई दिल्ली में हुआ। सम्मेलन में अनेक देशों के प्रतिनिधि-मण्डलों ने भाग लिया था। इनमें निम्नलिखित देश थे—अफगानिस्तान, आस्ट्रेलिया, बर्मा, लका, कोचीन-चायना, चीन, फ्रांस, भारत में फ्रांस की वस्तियों, इंग्लैण्ड, मलाया, हिन्दचीन, नीदरलैण्ड, म्यूजीलैण्ड, स्याम, सिंगापुर, भारत और पाकिस्तान। इस सम्मेलन में पर्यवेक्षक प्रतिनिधि-मण्डल अमेरिका और नेपाल से भी आये तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की अंतरंग सभा का भी एक प्रतिनिधि-मण्डल था। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की अंतरंग सभा के अध्यक्ष श्री जी० एम० ईवान्स ने इस सम्मेलन का उद्घाटन किया। इस अवसर पर ५० नेहरू ने इस बात की आशा प्रकट की कि सम्मेलन एशिया के सामान्य व्यक्ति को दृष्टिकोण में रखकर सभी समस्याओं पर विचार करेगा, ताकि केवल यही नही कि "इस या उस देश में जीवन-स्तर ऊँचा हो वरन् प्रत्येक स्थान पर जीवन-स्तर ऊँचा हो सके।" भारत सरकार के उत्कालीन श्रम मंत्री श्री जगजीवन राम को इस सम्मेलन का सर्वसम्मति से अध्यक्ष निर्वाचित किया गया। अपने अध्यक्ष पद से झोले हुए उन्होंने कहा था कि एशियाई क्षेत्रीय श्रम सम्मेलनों का कार्य इस विषय पर विचार करना होना चाहिये कि आर्थिक विनाश की भावी योजनाओं में हम कैसे गह्वरों में और इस प्रकार के विकास से जो राष्ट्रीय सम्पत्ति में वृद्धि हो उसका समय-समय पर कैसे भूतयांकन करे तथा ग्यापीचित आधार पर इस सम्पत्ति के वितरण करने की योजनाओं का कैसे निर्माण करें। इस सम्मेलन में २३ प्रस्ताव पारित किये गये। इनमें से महत्वपूर्ण प्रस्ताव निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित थे—सामाजिक सुरक्षा, श्रम नीति, उत्पादन कार्यकुशलता, कृषि उत्पादन तथा सहकारिता पद्धति का महत्व, रोजगार सेवायें, पारिवारिक बजट पूँछताई, कार्यवाही का कार्यक्रम, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के एशियाई कार्य में तीव्रता, जापान और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की त्रिदलीय व्यवस्था तथा श्रम संगठन के सामाजिक उद्देश्य।

उसी समय से एशिया में क्षेत्रीय सम्मेलन नियमित रूप से होने लगे हैं और अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन एशिया और उसकी समस्याओं में अधिक रुचि प्रकट कर रहा है। अन्तरंग सभा के १११वें अधिवेशन ने एशियाई समस्याओं तथा समान समस्याओं के एशियाई पहलुओं पर अन्तरंग सभा को परामर्श देने के लिए त्रिदलीय आधार पर एक एशियाई सलाहकार समिति की स्थापना करने का निश्चय किया। २४ जून, सन् १९४० को जेनेवा में इस समिति की प्रथम सभा का आयोजन किया गया। तब से नवम्बर १९६६ तक इस एशियाई सलाहकार समिति के १३ अधिवेशन हो चुके हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का द्वितीय एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन

जनवरी सन् १९५० में क्षीलका में 'नुग्रारा इलियो' नामक स्थान पर हुआ। भारत ने इस सम्मेलन में एक विदलीय प्रतिनिधि-मण्डल भेजा था। इस सम्मेलन में १६ प्रस्ताव स्वीकार किये गये, जो निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित थे—अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के एशियाई कार्यों में तीव्रता लाना, अन्तरग समा में एशियाई प्रतिनिधित्व, एशियाई समुद्री कर्मचारियों की समस्या, तकनीकी सहायता, श्रम निरीक्षण, सहकारिता आन्दोलन, श्रमिक कल्याण, व्यावसायिक तथा तकनीकी प्रशिक्षण, कृषि श्रमिक और उनकी मजदूरी, श्रम शक्ति का उचित संगठन, आदि।

तीसरा एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन सितम्बर, सन् १९५३ में जापान में टोकियो में हुआ। सम्मेलन में पहले की भाँति अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के डायरेक्टर जनरल की रिपोर्ट पर विचार-विनिमय हुआ। इस सम्मेलन में बहुत संक-वितर्क के उपरान्त तीन मुख्य विषयों पर प्रस्ताव पारित किये—एशियाई देशों में मजदूरी की समस्याओं की नीति, श्रमिकों के मकानों की समस्याएँ तथा किशोरों की सुरक्षा।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन का चौथा अधिवेशन नवम्बर, सन् १९५७ ई० में नई दिल्ली में हुआ। इसकी कार्यवाली में डायरेक्टर जनरल की रिपोर्ट के अतिरिक्त निम्नलिखित विषय थे—(१) एशियाई देशों में छोटे पैमाने के दस्तकारी उद्योगों में श्रम और सामाजिक समस्याएँ, (२) कृषि में कार्य करने वाले स्वतन्त्र और भ्रष्ट स्वतन्त्र वर्गों के श्रमिकों, जैसे—बटाई पर कार्य करने वाले और आसामी कृषक के जीवन और कार्य की दशाएँ, तथा (३) श्रमिक और प्रबन्धकों के पारस्परिक सम्बन्ध। इस सम्मेलन का उद्घाटन प० नेहरू ने किया था। उन्होंने श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने पर विशेष बल दिया। तात्कालिक केन्द्रीय श्रम तथा आयोजना मंत्री श्री गुलजारीलाल बन्दा इस सम्मेलन के अध्यक्ष थे।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन का पाँचवाँ एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन 'मेलबोर्न' में २६ नवम्बर १९६२ से ७ दिसम्बर १९६२ तक हुआ। इस सम्मेलन में निम्नलिखित विषयों पर प्रस्ताव बहुमत से पारित किया गया, जिस प्रस्ताव को मेलबोर्न प्रस्ताव कहा जाता है—(क) श्रम शक्ति का अपव्यय दूर करने के लिये तथा आर्थिक विकास के लिये मानवीय साधनों का पूर्ण रूप से उपयोग करने के लिए रोजगार में वृद्धि करना, (ख) व्यावसायिक प्रशिक्षण तथा प्रबन्ध व्यवस्था का विकास, तथा (ग) श्रमिक प्रबन्धन सम्बन्धों में उन्नति करने के लिये तथा औद्योगिक विवादों के निपटारे के लिये सरकारी सेवाओं की व्यवस्था। इस सम्मेलन में १९ देशों के प्रतिनिधियों ने भाग लिया। भारत को इस समय राष्ट्रीय एकता कालीन व्यवस्था के कारण अपने प्रतिनिधि मण्डल को इस सम्मेलन से वापिस बुलाना पड़ा परन्तु भारत का प्रतिनिधित्व एक पर्यवेक्षक द्वारा किया गया।

यह उल्लेखनीय है कि फिलीपाइन की सरकार की प्रेरणा पर मनीला में १२ से १६ दिसम्बर १९६६ तक एशियायी श्रम मन्त्रियों का एक सम्मेलन आयोजित हुआ था। भारत से केन्द्रीय श्रम मन्त्री सम्मेलन में सम्मिलित हुये थे। सम्मेलन में

१३ देशों ने भाग लिया था और इस बात पर विचार किया था कि श्रम कल्याण, मानवशक्ति के नियोजन तथा आर्थिक विकास के मामलों में एशिया के देशों के बीच पारस्परिक सहायता एवं विचार-विमर्श की कितनी अधिक आवश्यकता है। सम्मेलन ने एशियाई मानव शक्ति योजना के उस प्रस्ताव का स्वागत किया जिसकी सकारित २८ नवम्बर से ७ दिसम्बर १९६६ तक सियापुर में आयोजित अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की एशियाई सलाहकार समिति के १३वें अधिवेशन द्वारा की गई थी। सम्मेलन ने इस बात पर जोर दिया कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन एशिया में शीघ्र ही एक क्षेत्रीय सेमिनार का आयोजन करे। सेमिनार में कृषि श्रमिकों के निम्न स्तरों से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार किया जाए और उस क्षेत्र के देशों के लिए उनके समाधान के लिये समुचित पणों का सुझाव दिया जाए।

इसके अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भारत तथा विभिन्न एशियाई देशों में सम्मेलनों के लिए सामग्री एकत्रित करने, सहायता ग्रान्शियन का अध्ययन करने, सामाजिक सुरक्षा पर सलाह देने, श्रम शक्ति के क्षेत्र में तकनीकी सहायता की आवश्यकताओं की जांच करने, उत्पादकता और प्रशिक्षण आदि के लिये अनेक मिशन भेजे हैं। इसने एशियाई देशों में केवल अपने विशेषज्ञ ही नहीं भेजे हैं, अपितु एशियाई देशों के नागरिकों के लिए अधिष्ठानवृत्तियाँ और छात्रवृत्तियाँ भी प्रदान की हैं। सन् १९४९ में जेनेवा में हुए अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के ४३वें अधिवेशन में भारत और अमेरिका ने संयुक्त रूप से यह प्रस्ताव रखा कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की क्षेत्रीय कार्यवाहियों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिये। ऐशियन सलाहकार समिति के आधार पर ही अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की एक विशेष अफ्रीकन सलाहकार समिति बनाई गई है। दिसम्बर १९६० में लागोस (Lagos) नामक स्थान (नाइजीरिया) में पहला अफ्रीकन क्षेत्रीय सम्मेलन हुआ, जिसमें अफ्रीका के ३० राष्ट्रों ने भाग लिया। इस सम्मेलन में अफ्रीका में व्यावसायिक और तकनीकी प्रशिक्षण तथा मालिक-मजदूर सम्बन्धों पर विचार विमर्श हुआ।

यहाँ यह बात भी विशेष उल्लेखनीय है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने एशियाई श्रमिकों के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम भी प्रारम्भ किए हैं। इस कार्यक्रम के अनुसार पहला क्षेत्रीय कार्यालय सन् १९४९ में बना, जबकि बंगलौर में एशियाई श्रमशक्ति फ़िल्ड कार्यालय (Asian Manpower Field Office) के नाम से एक सत्त्वा की स्थापना हुई। इसका उद्देश्य यह था कि संसार की श्रम-शक्ति का कठिन कार्यों में भी उचित प्रकार से उपयोग हो सके। यह कार्यालय एशियाई तथा सुदूर पूर्व के देशों को उनके तकनीकी प्रशिक्षण कार्यक्रम में सुधार करने के लिये तकनीकी सहायता प्रदान करता है। यह तकनीकी प्रशिक्षण में एक क्षेत्रीय अनुसंधान तथा सूचना केन्द्र के रूप में भी कार्य करता है। भारतीयों के अन्तर्कार्य-प्रशिक्षण कार्यक्रम के दो अधिवेशन पहले ही हो चुके हैं। इसके अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के अर्द्ध-विकसित देशों के लिये 'तकनीकी सहायता कार्य' के अन्तर्गत २६ अप्रैल सन् १९६१ के अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के साथ किये गये

समझीते पर भारत सरकार ने हस्ताक्षर किये । श्रम सांख्यिकी पर दिसम्बर, १९५१ में नई दिल्ली में, कारखाना निरीक्षण पर फरवरी १९५२ में कलकत्ते में, पर्य-  
वेक्षण प्रशिक्षण पर अगस्त, १९५७ में सिगापुर में और व्यावसायिक मार्ग प्रदर्शन  
तथा रोजगार सम्बन्धी परामर्श पर नवम्बर, १९५७ में नई दिल्ली में ऐनीव  
गोपियो का आयोजन किया गया । एशियाई देशों के नागरिकों के लिए सहकारिता  
पर १९५२ में कोपेनहेगन १९५३ तथा १९५४ में लाहौर, १९५५ में वाड्डिंग,  
१९५६ में मैसूर तथा १९५७ में श्रीलंका में प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की व्यवस्था की  
गई । भारत सरकार न अनेक समस्याओं पर तकनीकी परामर्श और सहायता की  
प्राप्ति की है । सन् १९५३ की शरद ऋतु में कर्मचारी 'राज्य बीमा योजना' के  
संगठन तथा विक्रिता लाभ के लिए डाक्टरों की सूची प्रणाली पर परामर्श देने  
के लिये अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के तीन विशेषज्ञों की सेवाएँ भारत द्वारा प्राप्त की  
गईं । दिसम्बर १९५२ में परिणाम देकर भुगतान करने की पद्धति पर अन्तर्राष्ट्रीय  
श्रम संगठन के पाँच विशेषज्ञ भारत में आये । इन्होंने बपटा तथा इजीनियरिंग  
उद्योगों में इन विषयों पर तकनीकी सहायता प्रदान की । फरवरी १९५३ में बामान  
कर्मचारियों को श्रम रोजगार प्राप्त करने के सम्बन्ध में परामर्श देने के निमित्त  
एक जापानी व्यावसायिक प्रशिक्षण के विशेषज्ञ की सेवाएँ अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन  
के द्वारा प्राप्त की गईं । अगस्त, १९५३ में 'अन्तर्बर्ध प्रशिक्षण तकनीक' को  
प्रसार और बढ़ावा देने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के एक विशेषज्ञ की सेवाएँ  
भी प्राप्त की गयीं । १९५४ में एक अन्य विशेषज्ञ आये । जून, १९५६ में  
अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने दो प्रवर शिक्षक भेजे जिनमें से एक तो इजीनियरिंग  
और उससे सम्बद्ध व्यवसायों के लिये था तथा दूसरा मशीनों को चालू रखने का  
विशेषज्ञ था । भारत ने सन् १९५७ तथा १९५८ में भी उत्पादकता, रोजगार  
सूचना, तैयारी के लिए व्यावसायिक शिक्षा, व्यावसायिक विस्लेषण तथा सुरक्षा  
आदि के क्षेत्रों में विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त की । १९५८ में प्रौद्योगिक सम्बन्धों  
के ब्रिटिश विशेषज्ञ प्रो० जे० एच० रिचर्डसन की सेवाएँ प्राप्त की गई १९५९-  
६० तथा उसके पश्चात् भी विशेषज्ञों की सेवाएँ चालू रही हैं । सन् १९५९ में  
प्रशिक्षण और श्रमिक शिक्षा के लिए भी दो विशेषज्ञ आये और तीन विशेषज्ञ—  
एक उत्पादकता पर और दो खानों की सुरक्षा पर—१९६० में भारत आये ।  
धार्मिक सद्भाव, श्रम प्रशासन, सामाजिक सुरक्षा, धार्मिक शिक्षा सुरक्षा, निरीक्षण  
आदि के प्रशिक्षण के लिये ५० प्रशिक्षार्थियों का विभिन्न देशों में भेजा गया ।  
अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की छात्रवृत्ति लिए हुए हिन्दीशिक्षा, वाइलेण्ड, श्रीलंका  
व पीरू के चार छात्रों ने भारत में प्रशिक्षण पाया है । अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन  
के विशेषज्ञों के रूप में दो भारतीयों को विदेशों में भेजा गया जिनमें से एक कुटीर  
उद्योगों के क्षेत्र में सहायता देने के लिए बर्मा गया तथा दूसरा सहकारिता के क्षेत्र  
में सहायता देने के लिए फिलीपाइन्स गया था । कुछ अन्य विशेषज्ञों को भी भारत  
से बुलाया गया । १९५९ के अन्त तक सात भारतीय विशेषज्ञों के रूप में दूसरे

देशों में कार्य कर रहे थे। १९६३ में उनकी संख्या २३ हो गयी थी। नवम्बर १९६० में नई दिल्ली में एक 'अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का एशियाई क्षेत्रीय सामाजिक सुरक्षा में प्रशिक्षण पाठ्यक्रम' का भारत सरकार तथा अन्तर्राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा परिषद के सहयोग से आयोजन किया गया। इसमें विभिन्न एशियाई देशों के तीस व्यक्तियों ने भाग लिया। १९६१ में इन्जीनियरिंग उत्पादकता प्रज्ञासन तथा शार्मिक प्रबन्ध पर चार विशेषज्ञ भारत आये। ६ व्यक्ति विदेशों में प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिये भेजे गये और सात व्यक्ति प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिये अन्य देशों से भारत आये। सन् १९६३ में, उत्पादकता में दो विशेषज्ञों की ओर 'व्यावसायिक भाग्य दर्शन' में एक विशेषज्ञ की सवायें भारत को प्राप्त हुई। सन् १९६४ में, 'भौद्योगिक मनोविज्ञान' पर एक विशेषज्ञ, 'पंच निर्णय, मध्यस्थता व सुलह' पर एक और अधिक सप्त सेवाओं के क्षेत्र में एक विशेषज्ञ भारत आये। भारत ने भी अन्य देशों को सहायता दी। मानवशक्ति नियोजन के विशेषज्ञ संयुक्त अरब गणराज्य तथा बाईलैंड को और नियोजन के विशेषज्ञ ईराक भेजे गये। संयुक्त राष्ट्र के विशेष निधि कार्यक्रम के अन्तर्गत भारत को प्रतिशक्ती की प्रशिक्षण सस्थाओं के अनेक विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त हुई। इन सस्थानों को निधि से कीमती सामान भी मिला।

### क्षेत्रीय सम्मेलनों का महत्त्व तथा उनसे लाभ

क्षेत्रीय श्रम सम्मेलनों के अनेक लाभ हैं और यदि स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखना है तो ऐसे सम्मेलनों की बहुत आवश्यकता है। एशिया की श्रम शक्ति को कुछ अपनी विशेषताएँ हैं, जो पश्चिमी औद्योगिक उन्नत देशों में नहीं पाई जाती। एशियाई देशों में यह भावना बहुत विनों से चली आ रही है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के ग्राम सम्मेलनों में उनकी विशेष सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं पर पर्याप्त रूप से ध्यान नहीं दिया जाता, क्योंकि इन सम्मेलनों में पश्चिमी देश अधिकतर छाए हुए हैं। इस प्रकार के क्षेत्रीय सम्मेलन होने से ऐसी शिकायतें दूर हो जाएँगी। भारत और अन्य एशियाई देश अब अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में दिन-प्रतिदिन अपना महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण करते जा रहे हैं। अतः यह स्वाभाविक ही है कि वे इस प्रकार के अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलनों के केवल पर्यवेक्षक (Observers) मात्र न रहे, बल्कि उनमें अधिक से अधिक सक्रिय भाग लें। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की जब स्थापना हुई थी तब पश्चिमी देशों ने औद्योगिक विकास में परिपक्वता प्राप्त कर ली थी और उनकी मुख्य समस्याएँ पूँजी तथा श्रम में समझौता श्रमिकों की परिस्थितियों में सुधार तथा सामाजिक सुरक्षा आदि थी। ये समस्याएँ एशिया के लिए भी बहुत महत्वपूर्ण हैं, लेकिन जैसा कि १९४७ में एशियाई श्रम सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए प० नेहरू ने अपने भाषण में कहा था कि एशियाई देशों की मुख्य आर्थिक और श्रम समस्याएँ ऐसी हैं जिनके अन्तर्गत हमें यह देखना है कि मध्यकालीन कृषि अर्थ व्यवस्था को बदल कर आधुनिक

वैज्ञानिक कृषि और औद्योगिक अर्थ व्यवस्था में कैसे लाया जाये। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने इन समस्याओं पर बिल्कुल ध्यान नहीं दिया था। क्षेत्रीय सम्मेलन अब इन दोषों को दूर कर देंगे। इन सम्मेलनों के उपरान्त अब इस बात का अनुभव कर लिया गया है और इस बात पर जोर भी दिया जा रहा है कि अधिक विकसित देशों द्वारा अर्द्ध-विकसित देशों को तकनीकी और आर्थिक सहायता मिलने की आवश्यकता है। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन अब एशियाई और अफ्रीकी देशों को और भी अधिक ध्यान दे रहा है।

इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि एशियाई समस्याओं के लिये क्षेत्रीय रूप से जो प्रयत्न किये जा रहे हैं, वह सराहनीय हैं। परन्तु इसके साथ ही हमें अन्तरण सभा के अध्यक्ष की इस चेतावनी को भी ध्यान में रखना चाहिये कि अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के मूल आधारों में जो सामान्य आदर्श और सामान्य जीवन-स्तर का आधार है उसमें किसी प्रकार की रूकावट नहीं पड़नी चाहिए। एशिया के आर्थिक पिछड़ेपन को केवल एक अस्थायी अवस्था समझना चाहिये और जितनी जल्दी सम्भव हो इसको समाप्त कर देने के प्रयत्न करने चाहिये। यदि क्षेत्रीय सम्मेलनों द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से इस पिछड़ेपन को स्थिर रखने के लिए कोई कार्य किया जाता है और यह सम्मेलन एशिया को एक हीन आर्थिक इकाई के रूप में मानकर चलते हैं तो इससे लाभ के स्थान पर हानि ही अधिक होगी। क्षेत्रीय धर्म सम्मेलनों को एशिया के आर्थिक पिछड़ेपन को दूर करने की भावना से ही कार्य करना चाहिये जिससे इन देशों के ग्रामीण और शहरी श्रमिक उसी प्रकार का जीवन स्तर अपना सकें और सामाजिक कुराहियों से अपनी उसी प्रकार रक्षा कर सकें जिस प्रकार कि प्रगतिशील देशों के श्रमिक करते हैं। इसके साथ ही जो भी क्षेत्रीय कार्य होते हैं उनको अन्तर्राष्ट्रीय ढाँचे में ही करना चाहिये क्योंकि निर्धनता और अभाव की समस्याओं के समाधान के लिये केवल उन्हीं लोगों का सहयोग नहीं चाहिये जो उनसे पीड़ित हैं वरन् सभी लोगों के सहयोग की आवश्यकता है।

**भारत द्वारा अपनाये गये अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के अभिसमय**

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सम्मेलन ने १९६६ तक अपने ५० अधिवेशनों में १२६ अभिसमय और १२७ सिफारिशें पारित की हैं जिनमें से केवल २६ अभिसमय भारत द्वारा अपनाए गए हैं। ये अभिसमय निम्नलिखित हैं—

(१) **कार्य के घण्टों (उद्योग) से सम्बद्ध सन् १९१९ का अभिसमय नं० १—**

यह अभिसमय औद्योगिक व्यवसायों में काम करने के घण्टों को एक दिन में ८ और सप्ताह में ४८ तक सीमित करने के सम्बन्ध में है। इस अभिसमय को भारत ने अपने लिए पारित किये गये कुछ विशेष नियमों के आधार पर १४ जुलाई १९२१ को अपनाया था। वह आधार यह था कि “ब्रिटिश भारत में उन समस्त श्रमिकों के लिए, जो कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले उद्योगों में काम करते हैं, या खानों में काम करते हैं या रेलवे कार्य के उन विभागों में कार्य करते हैं जो

किसी उचित प्राधिकारी द्वारा निश्चित कर दी गई है, "६० घण्टे प्रति सप्ताह" का सिद्धान्त लागू किया जाए।"

(२) स्थियों के लिये रात्रि में काम करने से सम्बद्ध १९१९ का अभिसमय नं० ४—यह अभिसमय रात्रि में स्थियों को कार्य पर लगाना निषेध करता है। भारत सरकार ने एक विशेष नियम के आधार पर १४ जुलाई १९२१ को इसे अपनाया था। इस विशेष नियम के अनुसार भारत सरकार को यह अधिकार है कि किसी भी औद्योगिक व्यवसाय के सम्बन्ध में इस अभिसमय को निलम्बित (Suspend) कर सकती है।

(३) किशोरों के रात्रि में काम करने से सम्बद्ध १९१९ का अभिसमय नं० ६—इसके अन्तर्गत उद्योगों में सगे हुये किशोरों को रात्रि में काम पर लगाना निषिद्ध है। एक विशेष नियम के आधार पर १४ जुलाई १९२१ को इसे अपनाया गया था, अर्थात् भारतीय कारखाना अधिनियम द्वारा पारित कानूनो में १४ वर्ष से, कम आयु के बालकों को रात्रि के समय कार्य पर नहीं लगाया जा सकता।

(४) कृषि कर्मचारियों के संगठन और समुदाय बनाने के अधिकार से सम्बद्ध १९२१ का अभिसमय नं० ११—यह ११ मई १९२३ को अपनाया गया।

(५) 'साप्ताहिक अवकाश (उद्योग) अभिसमय' नामक १९२१ का अभिसमय नं० १४—यह अभिसमय औद्योगिक व्यवसायों में कर्मचारियों के लिये सप्ताह में २४ घण्टे के अवकाश की व्यवस्था करता है। इसे ११ मई १९२३ को अपनाया गया।

(६) सन् १९२१ का अभिसमय नं० १५—ट्रीमर या स्टोकस का कार्य करने वाले किशोरों को रोजगार पर लगाने की न्यूनतम आयु इस अभिसमय द्वारा निर्धारित की गई है। यह अभिसमय २० नवम्बर १९२२ को भारत द्वारा अपनाया गया।

(७) समुद्र में रोजगार पर सगे हुए किशोरों और बालकों के लिये अनिवार्य चिकित्सा जांच उपलब्ध करने से सम्बद्ध १९२१ का अभिसमय नं० १६—यह अभिसमय २० नवम्बर १९२२ को अपनाया गया।

(८) व्यवसायजनित रोगों में श्रमिकों की क्षति पूर्ति की व्यवस्था करने से सम्बद्ध १९२५ का अभिसमय नं० १८—इसे २० सितम्बर १९२५ को भारत ने अपनाया।

(९) दुर्घटनाओं में श्रमिकों को क्षति पूर्ति देने के विषय में देशी और विदेशी कर्मचारियों से समान व्यवहार करने से सम्बद्ध १९२५ का अभिसमय नं० १९—यह भी २० सितम्बर १९२५ को अपनाया गया।

(१०) १९२६ का अभिसमय नं० २१—इस अभिसमय में जहाज पर पहुँचे हुये उप-प्रवासियों के निरीक्षण को सरल करने के नियमों का उल्लेख किया गया है। इसमें इस बात की व्यवस्था है कि इस प्रकार का निरीक्षण एक से अधिक

सरकारें किया करेंगी और उपप्रवासियों (Emigrants) के सरकारी निरीक्षक की नियुक्ति उस देश की सरकार करेगी जिस देश का उस जहाज पर भण्डा लहरा रहा होगा। १४ जनवरी सन् १९२८ को भारत ने यह अभिसमय अपनाया।

(११) सन् १९२६ का अभिसमय न० २२—इस अभिसमय में जहाज के मालिकों और उनके समुद्री कर्मचारियों के मध्य समझौते के अन्तर्नियमों की व्यवस्था की गई है। जहाज के मालिकों और समुद्री कर्मचारियों दोनों को ही समझौते के अन्तर्नियमों पर हस्ताक्षर करने होंगे। साथ ही समझौते पर हस्ताक्षर करने से पूर्व अन्तर्नियमों की जाँच करने की सुविधाएँ भी प्रदान की जायेंगी। भारत ने यह अभिसमय ३१ अक्तूबर १९२९ को अपनाया।

(१२) १९२६ का अभिसमय नं० २७—इस अभिसमय में जहाजों द्वारा यातायात किये गये भारी-भारी गट्ठरों पर मार का बिन्दु लगाने की व्यवस्था की गई है। भारत ने यह अभिसमय ७ सितम्बर १९३१ को अपनाया।

(१३) जहाजों पर माल चढ़ाने और उतारने में होने वाली दुर्घटनाओं से श्रमिकों की सुरक्षा की व्यवस्था से सम्बद्ध १९३२ का अभिसमय न० ३२ यह अभिसमय १९३४ के भारतीय गोदी कर्मचारी अधिनियम को कार्यान्वित करके फरवरी १९४८ को अपनाया गया।

(१४) रात्रि के समय स्त्रियों को रोजगार पर न लगाने से सम्बद्ध १९२४ का अभिसमय न० ४१—भारत ने २२ नवम्बर १९३५ को यह अभिसमय उसी प्रकार अपनाया था जिस प्रकार १९१६ का अभिसमय न० ४ अपनाया गया था। १९३४ का यह अभिसमय सशोधित अभिसमय था। इसमें एक नया उपबन्ध इस विषय में था कि जो स्त्रियाँ प्रशासन में उत्तरदायी पदों पर प्राप्ति हैं और जो सामारण तथा सामान्य कार्य नहीं करती हैं उन पर १९१६ का मूल अभिसमय लागू नहीं होगा। लेकिन यह अभिसमय अब प्रचलन में नहीं रहा है क्योंकि इसी विषय से सम्बन्धित नवीनतम अभिसमय न० ८६ को भारत ने अपना लिया है।

(१५) १९३५ का अभिसमय न० ४५—यह अभिसमय किसी भी खान के भीतर स्त्रियों को काम पर न लगाने के सम्बन्ध में था। इसे २५ मार्च १९३८ को अपनाया गया।

(१६) १९४६ का अभिसमय न० ८०—इसको “अन्तिम अन्तर्नियम सशोधित अभिसमय” (Final Articles Revision Convention) भी कहा जाता है। यह अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सविधान में परिवर्तन करने से सम्बद्ध है। भारत ने यह अभिसमय १७ नवम्बर १९४७ को अपनाया।

(१७) १९४७ का अभिसमय न० ८१—इसको श्रम निरीक्षण अभिसमय भी कहा जाता है। यह अभिसमय उद्योग और वाणिज्य में श्रमिकों के निरीक्षण के सम्बन्ध में है। ७ अप्रैल १९४६ को यह अपनाया गया।

(१८) उद्योग में काम पर लगी हुई स्त्रियों को रात्रि में रोजगार देने से



सम्बद्ध १९४८ का अभिसमय नं० ८६—यह एक सशोधित अभिसमय था । २ गान् १९५० को यह भारत द्वारा अपनाया गया ।

(१९) १९४८ का अभिसमय नं० ९०—उद्योग में रोजगार पर लगे हुए क्रिओरो के राशि में काम करने से सम्बद्ध यह एक सशोधित अभिसमय था । २७ फरवरी १९५० को यह भारत द्वारा अपनाया गया ।

(२०) १९३० का अभिसमय नं० २९—यह अभिसमय सभी प्रकार की बेगार को समाप्त करने के सम्बन्ध में है । भारत ने यह अभिसमय ३० नवम्बर १९५४ को अपनाया गया ।

(२१) १९२८ का अभिसमय नं० २६—इसके अन्तर्गत इस बात की व्यवस्था है कि कुछ व्यवसायों में एक न्यूनतम मजदूरी निर्धारित की जाये । भारत ने यह अभिसमय १० जनवरी १९५५ को अपनाया । १९४८ को न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत इस प्रकार की व्यवस्था पहले ही से कर दी गई थी ।

(२२) १९३० का न्यूनतम आयु (उद्योग) नामक १९१९ का अभिसमय नं० ५—इसे भारत ने ९ सितम्बर १९५५ को अपनाया ।

(२३) पुरुषों और स्त्रियों के लिये समान मूल्य के समान कार्यों के लिये समान पारित्यक्त से सम्बद्ध १९५१ का अभिसमय नं० १००—भारत ने यह अभिसमय २५ सितम्बर १९५८ को अपनाया ।

(२४) १९५७ का स्वतन्त्र देशों की देशीय व अग्र्य आदिम तथा अर्ध-आदिम जातियों की सुरक्षा तथा संगठन से सम्बन्धित अभिसमय नं० १०७—भारत ने यह अभिसमय २९ सितम्बर १९५८ को अपनाया ।

(२५) १९४८ का रोजगार सेवा संगठन सम्बन्धी अभिसमय नं० ८८—भारत ने इसे २४ जून १९५९ को अपनाया ।

(२६) १९५८ का अभिसमय नं० १११—यह रोजगार और व्यवसाय में भेद-भाव करने से सम्बन्धित है । भारत ने इसे ३ जून १९६० को अपनाया ।

(२७) १९६१ का अभिसमय नं० ११६—इसको "अन्तिम अन्तर्निष्ठ सशोधित अभिसमय" भी कहा जाता है । यह अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के संविधान में परिवर्तन करने से सम्बद्ध है । भारत ने यह अभिसमय २२ जून १९६२ को अपनाया ।

(२८) १९३४ का सशोधित अधिक शक्ति पूर्ति (व्यवसायजनित रोग) अभिसमय नं० ४२—भारत ने इसे १३ जनवरी १९६४ को अपनाया ।

(२९) १९६२ का अभिसमय नं० ११८—जिसे सामाजिक सुरक्षा में राष्ट्रीय तथा विदेशी लोगों से व्यवहार की समानता का अभिसमय कहा जाता है । यह अभिसमय भारत ने १९ अगस्त १९६४ को अपनाया ।

इन अभिसमयों को अपनाये जाने से विभिन्न कारखाना अधिनियमों में सशोधन किये गए हैं । यह सशोधन ऐसे अभिसमयों को कार्यान्वित करने के लिये किए गए हैं जो काम करने के घण्टों, स्त्रियों के राशि में काम करने, साप्ताहिक

अवकाश आदि से सम्बन्धित है तथा कई अधिनियमों में, जैसे भारत खान अधिनियम, रेलवे अधिनियम, श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम आदि, में संशोधन हुये हैं। अनेक अन्य अभिसमयों को सरकारी अधिसूचना द्वारा अपनाया गया है।\*

१९५४ में सरकार ने ३ सदस्यों की एक त्रिदलीय समिति अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के ऐसे अभिसमयों और सिफारिशों पर विचार करने के लिये बनाई जो भारत ने नहीं अपनाये थे ताकि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम स्तर को भारत में भी लागू करने का कार्य तेजी से हो सके। इस समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप ही अन्तिम ६-७ अभिसमय, जिनका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, भारत द्वारा अपनाये गये हैं। कुछ अन्य अभिसमयों को भी अपनाने का मुझाव दिया गया है, उदाहरणतया 'काम करने के घण्टों तथा मजदूरी के अधिकों से सम्बद्ध' १९३८ का अभिसमय न० ६३ तथा 'कृषि में न्यूनतम मजदूरी की व्यवस्था करने से सम्बद्ध' १९५१ का अभिसमय न० ८९।

### अन्य अभिसमयों का प्रभाव

इसके अतिरिक्त भारत ने विभिन्न अभिसमयों के अनेक आवश्यक भागों को अपने राष्ट्रीय विधान में सम्मिलित कर लिया है। उदाहरणतया १९१९ के प्रसव काल से सम्बद्ध अभिसमय न० ३ की धारों विभिन्न मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियमों में आ गई हैं, १९३६ के सवेतन छुट्टियों से सम्बद्ध अभिसमय न० ५२ के परिणामस्वरूप ही अनेक राज्यों में श्रमिकों को छुट्टियाँ देने के लिये पग उठाये गये हैं, आदि आदि।

### भारत में अधिक अभिसमय न अपनाये जाने के कारण

साधारणतया यह शिकायत की जाती है कि भारत द्वारा अपनाये गये अभिसमयों की संख्या बहुत कम है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के १२६ अभिसमयों में से भारत ने अब तक केवल २९ अभिसमय अपनाये हैं, जिनमें से एक को त्याग दिया गया है। परन्तु सच यह है कि इन अभिसमयों के न अपनाये जाने का कारण यह नहीं है कि इनमें जो आवश्यक अङ्गुष्ठाङ्गुलियाँ निहित हैं उनको मान्यता नहीं दी गई है, बल्कि इसका कारण अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का यह नियम है जिसके अनुसार यह अनिवार्य है कि प्रत्येक अभिसमय को बिना किसी परिवर्तन या संशोधन के अपनाया जाय। अतः या तो किसी भी अभिसमय को पूर्ण रूप से स्वीकार करना होता है अथवा अस्वीकार करना पड़ता है। भारत में अनेक अभिसमय कुछ बातों के अनुसार ही अपनाये जा सकते थे, परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के नियमों

\* अभिसमय न० २ (१९१९ का बेरोजगारी अभिसमय) को भारत ने अपनाया था परन्तु सन् १९३८ में इसे त्याग दिया। १९३४ का अभिसमय न० ४१ भी अब प्रचलन में नहीं है, क्योंकि इसका स्थान पर अब १९४८ के अभिसमय न० ८९ को अपना लिया गया है।

ने इस बात की अनुमति नहीं दी। अतः इस विषय में संशोधन की आवश्यकता है, जिससे कुछ विशेष अभिसमयों को यदि पूर्ण रूप से सम्भव न हो सके तो शर्तः शर्तः अपनाया जा सके। इसके अतिरिक्त, अनेक अभिसमय ऐसे विषयों से सम्बद्ध हैं जिनका भारत से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है। अतः उनके अपनाने का प्रश्न ही नहीं उठता।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का श्रम विधान पर प्रभाव

इस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भारतीय श्रम विधान की प्रगति को अत्यधिक मात्रा में प्रभावित किया है। जैसा कि ऊपर संकेत किया गया है, भारत ने अनेक महत्वपूर्ण अभिसमय अपनाये हैं, जिनको देश के श्रम विधान में सम्मिलित कर लिया गया है। अन्य अभिसमयों का भी अनेक अधिनियमों की प्रगति पर प्रभाव पड़ा है। इसके अतिरिक्त इस बात की भी स्वीकार नहीं किया जा सकता कि भारतीय विधान सभा द्वारा कई अभिसमयों पर विचार-विनिमय करने के फल-स्वरूप सामाजिक प्रगति को एक नई प्रेरणा मिली है, जिस पर विभिन्न मत के लोगो द्वारा भी एक-मत प्रकट किया गया है। किसी अभिसमय पर वाद-विवाद करने से ही अनेक श्रम समस्याएँ प्रकाश में आ जाती हैं। 'सर एन्थनी क्लोव' ने, जो किसी समय भारत सरकार के सदस्य थे, एक बार कहा था कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन अफ्रिकी की समस्याओं में जगता की नींव को उभारने का साधन रहा है। कभी-कभी तो इस संगठन ने अगियों के हित के लिये ऐसे पग उठाने के लिये प्रोत्साहित किया है जो संगठन के अभाव में कदाचित् कभी सम्भव न हो पाते। परीक्ष या प्रत्यक्ष रूप से भारतीय श्रम सुधार कार्यों में जो भी प्रगति हुई है, उसके लिये राष्ट्रिय श्रम आयोग ने भी अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के प्रयत्नों की प्रशंसा की है। मालिक भी उन पर्याप्त लाभों को स्वीकार करते हैं, जिन्हें हमारा देश अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन से सम्बन्धित होने के नाते प्राप्त कर रहा है। परन्तु मालिकों को यह भी भय रहा है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन प्रत्यक्ष रूप से प्रयत्न किये बिना भी देश में श्रम विधान की प्रगति में तीव्रता न ला दे।

इसके अतिरिक्त अनुभव ने भी यह सिद्ध कर दिया है कि यदि कुछ अभिसमय किसी देश में अपनाये नहीं भी जाते, फिर भी उनसे एक निश्चित सामाजिक चरित्र की पूर्ति होती है। अनेक बार ऐसा होता है कि यदि सत्तार के प्रमुख देश किसी अभिसमय को अपना लेते हैं, तब इसी कारण सामान्य रूप से अभिसमयों को मान्यता प्राप्त हो जाती है, चाहे कई देशों में उनको औपचारिक रूप से न भी अपनाया गया हो। यही कारण है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के प्रस्ताव या तो अधिक व्यावहारिक अनुभव पर आधारित हैं, या कम से कम अनेक देशों में जो एक निश्चित सामाजिक आवश्यकता अनुभव होती है, उन पर आधारित है। परिणामस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन द्वारा पारित अभिसमय सामान्यतः ऐसे व्यवहार के स्तर बन जाते हैं जिनको सब स्वीकार कर लेते हैं। ऐसे स्तर को

को इस सम्बन्ध में चेतावनी देता रहता है कि सरकारों और जनता का सब जगह यह आवश्यक कार्य है कि इस सम्बन्ध में जो भी उन्नति की जा रही है, उसमें तीव्रता लाई जाये। वास्तविकता यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के कार्यों के बिना करोड़ों धर्मिकों की दशा जैसी आज है, उससे भी बुरी होती और कई सरकारों, मालिकों और धर्मिकों के दलों को आधुनिक सामाजिक विधान और राष्ट्रीय सहयोग से अधिक उन्नति करने में अनुभव और परामर्श के अभाव में बहुत बाधाये पड़ती। यह बात ऐसे देशों के लिये, जिन्हें अभी तीस-चाबीस वर्षों से ही स्वतन्त्रता मिली है, अधिक लागू होती है। इसके यतिरिक्त यदि व्यवसाय में अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धा चलती रहती तो सामाजिक प्रगति में एक बहुत बड़ी बाधा पड़ती, क्योंकि ऐसी प्रतिस्पर्धा में कम लागत और मूल्य को सामाजिक हितों की अपेक्षा अधिक महत्व दिया जाता है। यह सर्वविदित है कि ऐसी सामाजिक प्रगति की हर देश की राजनैतिक और आर्थिक स्थिरता के लिये बहुत आवश्यकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन अपने सदस्यों की तीन प्रकार में सेवा करता है। प्रथम, यह तत्त्वों की खोज करने वाली एजेन्सी के रूप में कार्य करता है और अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक विकास की वर्तमान स्थिति में सामाजिक और धर्मिक सम्बन्धों के क्षेत्र में उठने वाले कई प्रकार के प्रश्नों का अध्ययन करता है और विशिष्ट समस्याओं पर इसके द्वारा प्रकाशित साहित्य की माँगा भी काफी होती है। इस संगठन के विशेषज्ञ, जो सभी सदस्य राष्ट्रों की सरकारों, मालिकों और धर्मिकों के प्रतिनिधियों में से चुने जाते हैं और इस अन्तर्राष्ट्रीय व्यापक संगठन के कार्यों और उद्देश्यों में जिन्हें विशेष प्रशिक्षण प्राप्त होता है, प्रत्येक देश की घनेर समस्याओं पर अपनी रिपोर्ट देते हैं कि अमुक देश इन विशेष समस्याओं का कैसे समाधान कर सकते हैं। ऐसी समस्याएँ निम्नलिखित हैं—कुशल धर्म-शक्ति, बेरोजगारी, अपूर्ण रोजगार, रोजगार दण्ड, धर्मिक संघर्षों को संगठित करने का धर्मिकों का अधिकार आदि तथा सामाजिक सुरक्षा के प्रश्न, दाय करने की दशाएँ, औद्योगिक बल्वाएँ आदि-आदि।

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन का द्वितीय कार्य भी प्रथम कार्य का ही एक अंग है। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म कार्यालय, जिसका स्थायी सचिवालय जेनेवा में है, सदा ऐसे प्रत्येक राष्ट्र को जो सामाजिक विधान बनाने या सामाजिक संगठन से सम्बन्धित अपनी कोई छोटो या बड़ी समस्या को हल करना चाहते हैं, सम्पूर्ण आवश्यक सूचना, परामर्श और व्यावहारिक सहायता देने के लिये इच्छुक और उत्तर रहता है। सदस्य-राष्ट्रों द्वारा आमन्त्रित अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन के मिशन ऐसा विशिष्ट परामर्श देते हैं जो सम्पूर्ण सचारा की विशिष्ट समस्याओं के अनुभव पर निर्धारित होता है।

इस अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन का तीसरा कार्य अपने निर्वाचित क्षत्रों में सामाजिक प्रगति के रीति-निर्धारक (Pace-setter) के रूप में कार्य करता है।

यह सामाजिक न्याय का एक केन्द्रीय अन्तर्राष्ट्रीय अन्तःकरण का रूप ले लेता है, क्योंकि अपने वार्षिक सम्मेलनों में यह अन्तर्राष्ट्रीय अभिनमयो, नियन्धो और सिफारिशों के मसौदे प्रस्तुत करता है, जो स्वीकृत होने के पश्चात् उचित कार्यवाही या अपनाने के लिये सदस्य सरकारों को प्रस्तुत कर दिये जाते हैं। इनमें से बहुत से अभिनमय ऐसे होते हैं जिनका उद्देश्य यह होना है कि प्रत्येक राष्ट्र के सुधार करने के उपायों को एक निश्चित अन्तर्राष्ट्रीय स्तर दे दिया जाये। यह अभिनमय सदस्य सरकारों द्वारा अपना लिये जाते हैं और अनेक देशों के श्रम विभाग में बहुत से अन्य अभिनमयों का साराण पाया जाता है।

सन् १९६४ में, अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन ने अपने ४८वें अधिवेशन में जातीय प्रणवामन (apartheid) को रद्द करने की घोषणा को सर्वसम्मति से स्वीकार किया और श्रम सम्बन्धों मामलों में जातीय प्रणवामन को समाप्त करने के लिये अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कार्यक्रम का अनुमोदन किया। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सचिवालय में मधोचन किया गया और सम्मेलन को यह अधिकार दिया गया कि वह किसी भी ऐसे सदस्य-देश को सम्मेलन में भाग लेने में रोक सकता है जो वर्ण-भेद की नीति को अपनाता हो। इसी कारण दक्षिणी अफ्रीका को संगठन को छोड़ना पड़ा।

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कार्यक्रम और नीतियों से यह स्पष्ट हो जाता कि यह एक मन्त्रि और गत्यात्मक (Dynamic) संस्था है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम स्तर का निर्धारण करके यह श्रमिका के लिये न केवल उचित व्यवहार ही दिलान का प्रयत्न करती है बल्कि यह एक ऐसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था बन गई है जो सदस्य-राष्ट्रों तथा उनके नागरिकों की आवश्यकताओं के अनुसार अपने आपको सदैव ढालती रहती है। इस समय यह संस्था अनेक महत्वपूर्ण समस्याओं पर बल दे रही है, सहायकतया—पूरा रोजगार, उत्पादकता, श्रम शक्ति का निर्धारण, रोजगार सम्बन्धी सूचनाएँ, व्यावसायिक प्रशिक्षण, तकनीकी सहायता, ग्राम सुधार, कृषि श्रमिक, मजदूरी तथा निर्वाह खर्च, सामाजिक सुरक्षा, श्रम प्रशासन, श्रमिकों की शिक्षा, श्रमिक-प्रवन्धक सम्बन्ध, श्रम अनुसन्धान, व्यवसायों में, सुरक्षा तथा स्वास्थ्य, आदि।

### अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के कार्यों में भारत का योगदान

भारत अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना करने वाले सदस्यों में से एक सदस्य है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की विभिन्न समितियों में भारत के कार्य, प्रदत्तता आदि का तथा संगठन की निधि में भारत के अशदान का विवरण ऊपर दिया जा चुका है। भारत आजकल अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का एक प्रमुख सदस्य है, और उन देशों में से एक है जिनको इस संगठन के प्रगतिशील कार्यों के कारण अत्यधिक लाभ पहुँचा है। जो लोग अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की प्रशंसा करते हैं, वे इस सम्बन्ध में भारत का भी उल्लेख करते हैं। इसका कारण यह है कि

अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का जो सामाजिक उन्नति में प्रयत्न रहा है, उसमें कम से कम भारत सरकार ने जो अपनी सक्रिय रूचि प्रकट की है। इस प्रकार भारत इसके कार्य में अधिक से अधिक सक्रिय योग दे रहा है और यह कहना कोई अति-  
 १ शयोक्ति नहीं होगी कि भारत का इस संगठन के प्रति योग्य उत्तर ही पर्याप्त रहा है जितना अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन का प्रभाव भारत में सामाजिक विधान पर रहा है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम-संगठन ने संसार में सामाजिक सुरक्षा की प्रगति पर जो वार्षिक रिपोर्टें दी हैं, उनमें भारत का उल्लेख कई बार आता है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की रिपोर्टों के अनुसार भारत ने गत वर्षों में जिन विषयों पर प्रगति की है, वे विषय निम्नलिखित हैं—रोजगार दफ्तर, रोजगार नीति, व्यावसायिक प्रशिक्षण, योजना-सामाजिक सुरक्षा विधान, कार्य के घण्टों को सीमित करना, सर्वतनिक छुट्टियाँ, स्त्री श्रमिकों और बालकों की सुरक्षा, समान कार्य के लिये समान वेतन का सिद्धान्त, कल्याण कार्य, न्यूनतम मजदूरी—विशेषतया कृषि श्रमिकों के लिये, औद्योगिक सुरक्षा विधान, उपभोग सहकारिता तथा सहकारिता सिद्धान्तों का प्रसार आदि। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की जो रिपोर्टें स्थूल दृष्टि से की गई हैं, यदि उनको ध्यान में रखकर देखा जाये तो भारत के वे सभी प्रयत्न, जो सामाजिक उन्नति के लिये किये जा रहे हैं, बहुत उत्साहवर्द्धक प्रतीत होते हैं। समस्त संसार में और अपने देश में जो निश्चित रूप से प्रगति हुई है, उसका उचित प्रकार से मूल्यांकन करने से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन पर अब तक जितना भी ध्यान दिया गया है, उससे अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि मानवीय श्रम को गौरव और स्वतन्त्रता प्रदान करने में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन का प्रभाव भारत में अत्यधिक रहा है।

# भारत में श्रम विधान ✓

## LABOUR LEGISLATION IN INDIA

### श्रम विधान का सामान्य सर्वेक्षण — इतिहास

पिछली शताब्दी के उत्तरार्द्ध में भारत में उद्योग धन्धों के आरम्भ होने के समय की एक महत्वपूर्ण विवेचना यह थी कि पूँजीपति इस बात के लिये बहुत उत्सुक रहते थे कि उन्हें शीघ्र और अधिकतम लाभ हो। मालिक कम मजदूरी पर अधिक समय तक काम करने वाले असहाय और निधन श्रमिकों को काम पर लगाने का प्रयत्न न छोड़ सके थे और उन्होंने पुरुषों, स्त्रियों तथा बच्चों से कठोर परिश्रम करा कर और कम बतन देकर अत्यधिक लाभ उठाया। उस समय सरकार की नीति श्रमिकों से सामाजिक प्रणाली की रक्षा करने की थी न कि सामाजिक प्रणाली से श्रमिकों की रक्षा की। सन् १८५६ और १८७० में जा विधान बनाए गये—प्रधान १८५६ का श्रमिकों का मविदा की शर्तों को भंग करने का अधिनियम और १८७० का मालिक व श्रमिक (विवाद) अधिनियम दोनों ही सविबा की शर्तों को भंग करने वाले श्रमिकों की अपराधी मानकर दण्ड देने के हेतु बनाए गये थे और सविबा भंग करणा फौजदारी अपराध मान लिया गया था। आरम्भ में जो भी धन विधान बनाए गए वह औद्योगिक श्रमिकों के सामान्य वग से सम्बन्धित न होकर उद्योग विशेष से सम्बन्धित होते थे। भारत में पहला संघठित उद्योग, जिसके कारण वैधानिक नियन्त्रण हुआ असम का चायान उद्योग था। यहाँ श्रमिकों की भर्ती की दोषपूर्ण प्रणाली के कारण शर्तों को नियन्त्रित करने के लिये बंगाल तथा केन्द्रीय सरकार ने कुछ वैधानिक कदम उठाये जिनको असम श्रमिक अधिनियमों के नाम से पुकारा गया। प्रथम कारखाना अधिनियम तथा खान अधिनियम क्रमशः १८८१ तथा १९०१ में पारित किये गये। कारखाना अधिनियम १८६१ तथा १९११ में भी पारित किये गए। इस प्रकार प्रथम महायुद्ध से पूर्व श्रमिक सतिपूर्ण श्रमिक सच व व्यावसायिक विवाद आदि से सम्बन्धित नैतिक, श्रमिकों के, मजदूरों, बच्चों, के, लिये, कार्य, विचार, नही, घर, १.

### प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् श्रम विधान

प्रथम महायुद्ध के अनुभवों के कारण श्रम के प्रति सरकार और मालिकों के दृष्टिकोण में काफी परिवर्तन आया। राज्य व हस्तक्षेप के सिद्धान्तों को औद्योगिक मामला में और भी विस्तृत रूप से लागू कर दिया गया। एक संतुष्ट

श्रमजीवी वर्ग की आवश्यकता का तीव्रता से अनुभव किया जाने लगा तथा मासिकों और श्रमिकों के द्वारा सामूहिक कार्यवाही के सामर्थ्य की ओर भी ध्यान गया। युद्ध के पश्चात् श्रमिकों में चेतना अधिक आ गई तथा श्रमिक संघों का भी विकास हुआ और साथ ही औद्योगिक अस्थिरता भी बढ़ी (देखिये पृष्ठ ६४-६५)। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना से भारत में श्रम विधान को काफी प्रोत्साहन मिला क्योंकि हमने अनेक अभिसमय और शिफारिशें पारित की तथा श्रम के उत्थान के लिये अन्तर्राष्ट्रीय स्तरों को निर्धारित किया।

१९२० के पश्चात् भारत में श्रम विधान बनाने की ओर तीव्र गति से प्रगति हुई। कारखानों से सम्बन्धित कानूनों को १९२२ के कारखाना अधिनियम में समायोजित कर दिया गया। अनेक नवीन और महत्वपूर्ण अधिनियम भी पारित किये गये। उदाहरणार्थ, १९२३ का भारतीय खान अधिनियम, १९२३ का श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, १९२६ का भारतीय श्रमिक संघ अधिनियम तथा १९२६ का व्यापार विवाद अधिनियम। भारतीय व्यापारिक जहाजरानी अधिनियम १९२३ में पारित किया गया। १८६० के रेलवे अधिनियम में कार्य के घंटों को नियमित करने के लिये १९३० में संशोधन किया गया। १९२६ में भारत में रॉयल श्रम आयोग की नियुक्ति की गई जिसने अपनी रिपोर्ट १९२९ में प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट में श्रम समस्याओं के सभी पहलुओं पर तथा श्रम कानूनों को बनाने और उनके प्रकाशन के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण शिफारिशें की गई थी। इसके परिणामस्वरूप अनेक वैधानिक कदम उठाये गये। १९३२ में चाय लेन प्रवासी श्रमिक अधिनियम पारित किया गया। १९३४ में कारखाना अधिनियम को पूर्णतया दोहराया गया। व्यापार विवाद अधिनियम में संशोधन किया गया तथा १९३४ में इसे वैधानिक पुस्तिका में स्थायी स्थान दे दिया गया। १९३६ में श्रमदूरी अदायगी अधिनियम पारित किया गया। १९३३ में वात (श्रम अनुबन्ध) अधिनियम तथा १९३४ में भारतीय गोदी श्रमिक अधिनियम पारित हुए। श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के सम्बन्ध में रॉयल श्रम आयोग की अधिकांश शिफारिशों को उस समय लागू किया गया तथा १९३५ में खान अधिनियम में भी संशोधन किया गया। किसी भी कम्पनी भर्थात् समवाय को श्रमिकों के रहने के लिये मकान बनाने तथा उससे सम्बन्धित सुविधाओं की व्यवस्था करने के हेतु अनिवार्य रूप से भूमि प्राप्त करने के लिए १८६४ के भूमि अभिवृद्धि अधिनियम में १९३३ में संशोधन हुआ। आयोग की रिपोर्ट के प्रकाशित होने से पूर्व मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम केवल बम्बई तथा मध्य प्रदेश में बनाये गये थे। अन्य प्रदेशों में भी इसी प्रकार के विधान बनाये गये। केन्द्रीय सरकार ने भी सभी खान उद्योगों के लिए १९४१ में खान मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम पारित किया।

प्रान्तों (राज्यों) में श्रम विधान

१९३५ के भारत सरकार अधिनियम से पूर्व अथ के क्षेत्र में यद्यपि केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के विधान बनाने के अधिकार संयुक्त थे तथापि प्रान्तों ने



इस और बहुत कम पग उठाए थे। मुख्यतः प्रान्तों के अधिनियम निम्नलिखित थे बम्बई (१९२६), मध्य प्रान्त (१९३०) और मद्रास (१९३५) के मातृत्व कालीन-लाभ अधिनियम, १९३४ का बम्बई औद्योगिक विवाद सुलह अधिनियम १९३५ का गोदी श्रमिक अधिनियम, १९३५ का बंगाल श्रमिक संरक्षण अधिनियम १९३६ का मध्य प्रान्त औद्योगिक श्रमिक ऋण समझन एवं अपाकरण अधिनियम, १९३७ का मध्य प्रान्त अनियंत्रित कारखाना अधिनियम और १९३७ का मध्य प्रान्त कालीन संरक्षण अधिनियम।

१९३७ में प्रान्तीय स्वायत्तता के पश्चात् जनप्रिय सरकारों ने और अधिक उत्साह के साथ श्रम विधान बनाये। प्रान्तों में कांग्रेस मन्त्रिमण्डलों ने कांग्रेस की श्रम नीति को ही ध्यान में रखा। कांग्रेस की श्रम नीति यह थी कि जहाँ तक देश की आर्थिक स्थिति सहन कर सकती हो वहाँ तक औद्योगिक श्रमिकों के लिये अन्तर्राष्ट्रीय स्तर के अनुकूल रहन-सहन के स्तर कार्य के घण्टों तथा रोजगार की दशाओं को प्राप्त करना चाहिये तथा मालिकों और श्रमिकों के विवादों को सुलझाने की उचित व्यवस्था बनानी चाहिये तथा बृद्धावस्था बीमारी और बेरोजगारी के आर्थिक दुष्परिणामों से रक्षा होनी चाहिये तथा श्रमिका को सभ बनाने और अपने हितों की रक्षा के लिये हड़ताल करने का अधिकार भी होना चाहिये। बम्बई मध्य प्रान्त, उत्तर प्रदेश तथा बिहार की सरकारों ने श्रम दशाओं का अध्ययन करने के लिये समितियाँ नियुक्त की। इससे पूर्व कि इन समितियों की सिफारिशों को पूर्णतया कार्यान्वित किया जा सकता, कांग्रेस सरकार ने नवम्बर १९३६ में त्याग-पत्र दे दिये। परन्तु गैर कांग्रेस सरकारों ने भी श्रम समस्याओं में बहुत रुचि ली। अनेक प्रान्तों ने अपने अपने क्षेत्र की श्रम समस्याओं के लिए श्रम कमिशनरों अर्थात् आयुक्तों की नियुक्तियाँ की। कमिशनरों का यह पद आज तक चला आ रहा है। इस अर्थ में प्रान्तीय श्रम विधान का सबसे महत्वपूर्ण अधिनियम १९३८ का 'बम्बई औद्योगिक विवाद अधिनियम' था। प्रान्तीय स्तर पर अपनी प्रकार का यह एकमात्र ऐसा विधान था जिसमें औद्योगिक विवादों को शान्तिपूर्ण ढंग से सुलझाने की व्यवस्था की गई थी। एक अन्य महत्वपूर्ण श्रम विधान बम्बई में १९३६ का दुकान तथा सस्थान अधिनियम था। इसके अतिरिक्त बंगाल उत्तर प्रदेश पंजाब असम और सिन्ध में मातृत्व कालीन लाभ अधिनियम, बंगाल और सिन्ध में दुकान और सस्थान अधिनियम तथा पंजाब में व्यावसायिक कर्मचारी अधिनियम आदि श्रम दशाओं को उन्नत करने के लिए जनप्रिय सरकारों के उत्साह का प्रत्यक्ष प्रमाण हैं।

हाल के वर्षों में श्रम विधान

इतनी प्रगति हान पर भी इन विधानों में समायोजना का अभाव था तथा इनके प्रशासन में कुछ कठिनाईयें रह गई थी। इन दोषों को दूर करने के लिये भारत सरकार १९४० से श्रम मन्त्रियों के सम्मेलन का आयोजन करती आ रही

है। सरकार को श्रम समस्याओं पर सलाह देने के लिये १९४२ में त्रिदलीय श्रम सम्मेलन की व्यवस्था की गई। १९४३ में इसकी विचारियों के परिणामस्वरूप श्री डी० वी० रीमे की अध्यक्षता में एक श्रम अनुसन्धान समिति की नियुक्ति की गई। इसने अपनी रिपोर्ट १९४६ में प्रस्तुत की। विभिन्न श्रम समस्याओं पर इस समिति ने व्यापक रूप में सिफारिशें की। एक स्थायी श्रम समिति की भी स्थापना की गई। इस त्रिदलीय व्यवस्था से सरकार और श्रमिकों के प्रतिनिधियों के बीच नियमित रूप से समय-समय पर विचार-विमर्श का जो भवित्तर प्राप्त हुआ उससे श्रम की मुख्य समस्याओं पर ध्यान केन्द्रित होने में सहायता मिली। १९४२ से १९४८ के वर्षों में श्रम विधान के क्षेत्र और विषयों का काफी विस्तार हुआ। देश की स्वतन्त्रता के पश्चात् सरकार द्वारा श्रम की दशाओं को सुधार कर उत्पादन बढ़ाने की आवश्यकता का और अधिक अनुभव करने के कारण देश में श्रम विधान की गति और तीव्रतर हो गई।

हाल ही के वर्षों में श्रमिकों की रक्षा व कल्याण के हेतु अनेक विधान पारित किये गये हैं। इनमें मुख्य निम्नलिखित अधिनियम हैं—१९४६ में कारखाना अधिनियम में संशोधन, १९४८ का कारखाना अधिनियम, जिनमें १९४४ में संशोधन हुआ, गोष्ठी कर्मचारी (रोजगार का नियमन) अधिनियम, १९४८ और १९६२ में उद्योग संशोधन, कोयला खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, १९४७, १९४२ का कोयला खानों (वचन व सुरक्षा) अधिनियम, अन्नक खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, १९४६; १९५० का उत्तर प्रदेश चीनी एवं चालक मद्यसार उद्योग श्रम कल्याण एवं विकास निधि अधिनियम; बम्बई (१९५३) तथा उत्तर प्रदेश (१९५६), मैसूर (१९६५), पंजाब (१९६५) और वागान श्रमिकों के लिए (१९५६) में श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, अन्नक चाय वागान कल्याण निधि अधिनियम, १९५६; न्यूनतम मजदूरी अधिनियम १९४८; श्रमिक सघ (संशोधन) अधिनियम १९४६, १९४७, १९६० व १९६४ औद्योगिक रोजगार (स्थायी प्रादेश) अधिनियम १९४६, (१९६१ व १९६३ में संशोधन), कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम १९४८, १९५१ व १९६६ में संशोधन), कोयला खान प्रॉविडेंट फण्ड तथा बोनस योजना अधिनियम १९४८, औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७, बम्बई औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम १९४६; मध्य प्रदेश (तत्कालीन सी० पी०) औद्योगिक विवाद निवटारा अधिनियम १९४७, उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७; औद्योगिक विवाद (अपीलीय अधिकरण) अधिनियम १९५०, १९५३, १९५६-५७, १९६४ तथा १९६५ में औद्योगिक विवाद संशोधित अधिनियम; कर्मचारी प्रॉविडेंट फण्ड अधिनियम १९५२ (१९६० व १९६३ में संशोधन); वागान श्रमिक अधिनियम १९५१ (१९६० में संशोधन); भारतीय खान अधिनियम १९५२ (१९५६ में संशोधन); बम्बई १९४८, मैसूर (१९४६ व १९५५), मध्य प्रदेश (१९५०), हैदराबाद (१९५२), उत्तर प्रदेश (१९५५), पंजाब (१९५६) और मैसूर (१९६२) में आवास अधिनियम; सांख्यिकी सचय अधिनियम १९५३;

श्रमजीवी पत्रकार (काम की शर्तें एवं विविध उपबन्ध) अधिनियम, १९५५ तथा श्रमजीवी पत्रकार (बेतन की दरों का निर्धारण) अधिनियम १९५८ (१९६२ में संशोधन), मद्रास (१९५८), केरल (१९५८) और उत्तर प्रदेश (१९६१) में औद्योगिक संस्थान (राष्ट्रीय व स्थानीय छुट्टी) अधिनियम, मद्रास (१९५८) तथा केरल (१९५९) में 'बीडी' श्रमिकों के लिए अधिनियम, रोजगार दफ्तर (रिक्त स्थानों की अनिवार्य सूचना) अधिनियम १९५९, भारतीय व्यापार जहाज अधिनियम, १९५८, मध्य प्रदेश औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९६०, मोटर यातायात श्रमिक अधिनियम १९६१, मातृत्व कालीन-लाभ अधिनियम १९६१, शिक्षता (Apprenticeship) अधिनियम १९६१, कच्चा लोहा खान श्रमिक कल्याण उपकर (Cess) अधिनियम १९६१ तथा अनेक राज्यों में दुकान तथा वाणिज्य संस्थान अधिनियम, बोनस भुगतान अधिनियम १९६५, बीपी व सिगार (काम की शर्तें) अधिनियम १९६६। केन्द्रीय और राज्य सरकारों ने समय-समय पर विभिन्न अधिनियमों में संशोधन भी किये हैं। उदाहरणतः, मजदूरी भदामगी अधिनियम में १९५७, १९६२ तथा १९६४ में, श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम में १९५९ तथा १९६२ में, तथा श्रमिक सच अधिनियम में १९६० और १९६४ में संशोधन किये गये। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि पिछले कुछ वर्षों में श्रम विधान बनाने की गति बहुत तीव्र रही है। अब हम विभिन्न शीर्षकों के अन्तर्गत देश के श्रम विधान की विवेचना करेंगे।

## ✓ भारत में कारखाना विधान (Factory Legislation in India)

### प्रारम्भिक प्रयत्न

भारत में आधुनिक उद्योगों के विकास के पश्चात् से मालिकों को बहुत दिनों तक इस बात की स्वतन्त्रता रही कि वे अपने श्रमिकों से किसी भी प्रकार से जैसा भी चाहे कार्य लेते रहे और उन पर किसी भी कारखाना कानून का बन्धन नहीं था। फलस्वरूप, कार्य के घण्टे बहुत अधिक हो गये थे। श्रम का, विशेषतया महिला एवं बालकों का, शोषण होने लगा और कारखानों में कार्य की दशाएँ असमाननीय तथा असहनीय हो गईं। कारखानों में मशीनों के चारों ओर कोई धरा न होने के कारण श्रमिकों को बहुधा चोट लगती थी, परन्तु उनको क्षतिपूर्ति मिलने की कोई व्यवस्था न थी। इस प्रकार भारत में मिल-मालिक, अन्य देशों के उद्योगपतियों की अपेक्षा, लाभ में रहते थे क्योंकि अन्य देशों में अनेक श्रम-विधान थे।

प्रारम्भ में भारतीय कारखाना श्रमिकों की अवस्थाओं में हचि लेने का कारण यह नहीं था कि कुछ जागरूक मालिकों, राजनीतिज्ञों अथवा औद्योगिक नगरों में रहने वाले कुछ नागरिकों में इंग्लैण्ड के नागरिकों की तरह कुछ दया-भावना आ गई थी, बल्कि इसका कारण यह था कि बम्बई में सूती कपड़ा मिल

उद्योग की सन् १८७० में स्थापना संकाशायर के कपड़ा उद्योगपतियों एवं व्यापारियों की घोर चिन्ता का विषय बन गया था। अन्य देशों की तुलना में भारत के उद्योगपतियों को कुछ विशेष सुविधायें थीं। उनको श्रमिक कम मजदूरी पर उपलब्ध हो जाते थे। इससे संकाशायर के उद्योगपतियों को द्वेष होने लगा तथा वह भारतीय कपड़ा मिल उद्योग के विकास में हर सम्भव अड़चनें डालने का प्रयत्न करने लगे। मैनचेस्टर के चेम्बर ऑफ़ क्लमर्स ने सन् १८७४ में भारतीय राज्य सचिव के पास अपना एक प्रतिनिधि-मण्डल भेजा तथा प्रार्थना की कि भारतीय मिलों पर भी वे समस्त कारखाना विधान लागू कर देने चाहिएँ जो इंग्लैण्ड के कारखानों पर लागू होते थे। परिणामस्वरूप भारत में श्रम विधान की आवश्यकता की जाँच के लिये सन् १८७५ में एक आयोग नियुक्त किया गया। इस आयोग की रिपोर्ट के अनुसार उस समय भारतीय कारखाने सूर्योदय से सूर्यास्त तक कार्य करते थे और श्रमिकों को कठोर परिश्रम करना पड़ता था। उनको साप्ताहिक प्रवकाश भी प्रदान नहीं किया जाता था तथा सात-मात, आठ-आठ वर्ष के बच्चे तक भी श्रमिकों के रूप में कार्य करते थे। आयोग ने इन दोषों के निवारणार्थ यह सुझाव दिया कि एक ऐसा माधारण अधिनियम पारित किया जाये जिसके अनुसार कार्य के घण्टों की सीमा १० हो जाये, बालकों की एक न्यूनतम आयु निर्धारित कर दी जाये तथा जिनमें एक साप्ताहिक छुट्टी, सवातन, मशीनों से सुरक्षा आदि के भी उपबन्ध हो। परन्तु सरकार ने तत्काल इस ओर कोई ध्यान न दिया। जैसा कि श्रमिक सभ अम्पाय में बताया जा चुका है, श्रमिकों की दयनीय दशा देखकर कुछ जन-सेवा उदार हृदयों में सहानुभूति जमड़ी और श्रमिकों की रक्षा के हेतु कुछ वैधानिक नियम बनाने के लिए भारत और इंग्लैण्ड में आन्दोलन चलता रहा। इन सबके परिणामस्वरूप सन् १८८१ में प्रथम कारखाना अधिनियम पारित किया गया।

### १८८१ का प्रथम कारखाना अधिनियम

१८८१ का कारखाना अधिनियम ऐसे सभी संस्थानों पर लागू होता था जिनमें १०० या १०० से अधिक श्रमिक कार्य करते थे और जिनमें वर्ष में चार माह से अधिक कार्य होता था। इसके अन्तर्गत ७ वर्ष से कम आयु के बच्चों को कार्य पर लगाना तथा ७ से लेकर १२ वर्ष की आयु के बच्चों से ६ घण्टे से अधिक कार्य लेना निषिद्ध कर दिया गया। उनके लिये दिन में १ घण्टे का विश्रांति तथा मास में ५ दिन की छुट्टियों की भी व्यवस्था थी। खतरनाक मशीनों के चारों ओर घेरा लगाने की तथा दुर्घटनाओं की सूचना देने की भी व्यवस्था की गई। इन सुधारों को कार्यान्वित करने के लिये कारखाना निरीक्षकों की नियुक्ति का भी आयोजन था। अधिनियम में स्त्री और पुरुष वयस्क श्रमिकों को कोई सुरक्षा प्रदान नहीं की गई थी और उन्हें पूर्णवया मातिकाँ नहीं इच्छा प्रथमा दया पर छोड़ दिया गया था।

## १८६१ का कारखाना अधिनियम

१८८१ के अधिनियम से श्रमिकों, उनके साथ सहानुभूति रखने वाले व्यक्तियों और यहां तक कि ब्रिटिश उत्पादकों तक को सन्तुष्टि नहीं हुई। सब यह चाहते थे कि अधिक कठोर पग उठाये जायें। अधिनियम के बनते ही उसमें संशोधन करने की मांग की जाने लगी। भारत के राज्य सचिव से पुनः प्रार्थना की गई। परिणामस्वरूप १८८४ में बम्बई सरकार ने एक और कारखाना अधिनियम की नियुक्ति की। इस अधिनियम ने बाख्तों और स्त्रियों की रक्षार्थ विधान बनाने की सिफारिश की, परन्तु इसका परिणाम कुछ भी नहीं निकला। १८६० में यलिन में एक अंतर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन हुआ था जिसका सिफारिशों को इंग्लैण्ड ने स्वीकार कर लिया था। अब यह वाछनीय समझा गया कि इन सिफारिशों को भारत में भी कार्यान्वित किया जाए। अतः भारत सरकार ने १८६० में एक कारखाना अधिनियम की नियुक्ति की और इसकी सिफारिशों के आधार पर १८६१ में दूसरा कारखाना अधिनियम पारित किया। यह अधिनियम ५५ या इससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले तथा शक्ति का प्रयोग करने वाले सभी संस्थानों पर लागू होता था। स्थानीय सरकारों को यह अधिकार था कि यदि वे चाहे तो अधिनियम को २० या इससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों पर लागू कर सकती थी। ६ वर्ष से कम आयु के बच्चों की कार्य पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया तथा ६ से १४ वर्ष तक के बच्चों से प्रतिदिन ७ घण्टे से अधिक काम नहीं लिया जा सकता था। स्त्रियाँ एवं बच्चों को रात्रि ८ बजे से प्रातः ५ बजे के बीच काम पर नहीं लगाया जा सकता था। स्त्रियों से ११ घण्टे से अधिक काम नहीं लिया जा सकता था तथा उनको दिन में कुल मिलाकर ११ घण्टे का विश्राम देन की भी व्यवस्था की गई थी। प्रत्येक श्रेणी के श्रमिक को एक साप्ताहिक अवकाश देने की व्यवस्था थी तथा पुरुष श्रमिकों को दोपहर १२ बजे से लेकर २ बजे के भीतर आधा घण्टे का विश्राम समय देना अनिवार्य कर दिया गया था। कारखाना के निरीक्षण, सवातन और सफाई आदि के सम्बन्ध में भी इस अधिनियम में विस्तृत उपबन्ध थे।

## १८९१ का कारखाना अधिनियम

१८९१ के कारखाना अधिनियम पारित हो जाने के पश्चात् आगामी २० वर्षों तक कारखाना विधान के बारे में कोई पग नहीं उठाया गया। सन् १९०५ में बम्बई की मिला भ विद्युत् प्रकाश के आ जाने से सुती बस्त्र मिलों के लिये रात्रि में भी कार्य करना सम्भव हो गया और इस प्रकार से कार्य के घण्टे अत्यधिक लम्बे हो गये। बलवत्त का जुट मिलों में भी कार्य के घण्टे अधिक होने की शिकायतें आने लगी। इनके परिणामस्वरूप लकाधायर के उत्पादकों ने पुनः आन्दोलन शुरू कर दिया। ती नम्र दण्ड में उमाचार पत्रों तथा समाज-सेवकों ने श्रम दस्तावों की आलोचना शुरू कर दी तथा उन्होंने मांग की कि श्रमजीवी धर्म को और अधिक

रियायतें तथा सुविचार्य प्रदान की जायें। परिणामस्वरूप एक श्रम प्रायोग की फिर नियुक्ति की गई जिसने १९०८ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसकी सिफारिशों के फलस्वरूप १९११ में तीसरा कारखाना अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम में कारखाने की परिभाषा वहीं रही जो १८९१ के अधिनियम में थी। इसके द्वारा प्रथम बार पुरुष श्रमिकों के कार्य के अधिकतम घण्टे प्रतिदिन १२ निश्चित कर दिये गये जिसमें बीच में १ घण्टे का विश्राम समय भी था। पारियों की स्वीकृत प्रणाली को छोड़कर कोई भी श्रमिक किसी भी कारखाने में रात्रि ७ बजे से प्रातः ५ बजे के बीच काम नहीं कर सकता था। बच्चों के लिये सूती वस्त्र मिलों में कार्य के अधिकतम घण्टे प्रतिदिन ६ निश्चित कर दिये गये तथा उनका रात्रि में कार्य करना निषेध कर दिया गया। स्त्रियों के कार्य के घण्टे ११ ही रहे परन्तु उनका विश्राम समय घटाकर एक घण्टा कर दिया गया। उनके लिये रात्रि में कार्य भी निषिद्ध कर दिया गया। ~~मौसमी कारखानों को भी अधिनियम के नियन्त्रण में ले आया गया।~~ बच्चों के लिये आयु का प्रमाण-पत्र रखना आवश्यक कर दिया गया। श्रमिकों के स्वास्थ्य और सुरक्षा के लिये तथा निरीक्षण को और अधिक प्रभावशाली बनाने के लिये अधिनियम में अनेक नये उपबन्ध भी थे।

### १९२२ का कारखाना अधिनियम

तत्पश्चात् १९१४-१८ का महायुद्ध शुरू हो गया। इससे देश में तीव्र गति से औद्योगिक विकास हुआ। साथ ही साथ श्रमिक वर्ग भी अपने अधिकारों के प्रति जागरूक होता गया। वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि हो जाने से उद्योगपतियों के लाभ अधिक बढ़ गये थे परन्तु श्रमिकों की मजदूरी में वृद्धि मूल्य-वृद्धि की अपेक्षा कम हुई। १९१८ के पश्चात् देश में औद्योगिक विवाद बहुत सामान्य हो गये। १९२० में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की स्थापना के परिणामस्वरूप कारखाना अधिनियम में संशोधन करना अनिवार्य सा हो गया। फलतः चतुर्थ कारखाना अधिनियम सन् १९२२ में पारित किया गया। इस अधिनियम के अन्तर्गत वे सभी कारखाने आ गये जिनमें शक्ति का प्रयोग होता था तथा जिनमें २० या इससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाया जाता था। स्थानीय सरकारों को यह अधिकार प्रदान कर दिये गये कि यदि वह चाहे तो इस अधिनियम को १० या उससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों पर भी लागू कर सकती थी। वयस्क श्रमिकों के लिये अधिकतम कार्य के घण्टे प्रतिदिन ११ तथा प्रति सप्ताह ६० निश्चित कर दिये गये। सभी प्रकार के कारखानों में बालकों के कार्य के घण्टे घटाकर प्रतिदिन ६ कर दिये गए। बालकों के लिये रोजगार पर लगाने की न्यूनतम आयु ९ वर्ष से बढ़ाकर १२ वर्ष कर दी गई तथा कार्य-विस्था की उच्चतम सीमा १२ वर्ष से बढ़ाकर १४ वर्ष कर दी गई। महिलाओं और बालकों को रात्रि के ७ बजे के पश्चात् तथा प्रातः ५-३० से पूर्व कार्य पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया। बच्चों के लिये प्रति चार घण्टे कार्य करने के पश्चात् प्राये घण्टे का विश्राम-मग्नय द्यतिवा

व्यक्तों का काम करने योग्य होने का डाक्टरी प्रमाण-पत्र नहीं प्राप्त होता था। कारखाने की परिभाषा १९२२ के अधिनियम जैसी ही रही। कम्पाण कार्यों, मशीनों की पट्टेबाजी, सुरक्षा साधनों, नमी आदि के लिए भी अनेक उपबन्ध बनाए गए। अधिनियम के प्रशासन का भार प्रांतीय सरकारों को सौंप दिया गया। इन सरकारों ने इस उद्देश्य के लिये कारखानों के निरीक्षकों और मुख्य निरीक्षकों की नियुक्ति की।

१९४६ में कारखाना अधिनियम में संशोधन ✓

१९३४ के अधिनियम में १९३६, १९४०, १९४१, १९४४, १९४५, १९४६ तथा १९४७ में सात बार संशोधन किए गए। अन्त में इसे पूर्ण रूप से संशोधित और परिवर्तित करके १९४८ के कारखाना अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। १९४६ का संशोधन बहुत महत्वपूर्ण था। नवम्बर १९४५ में सातवें श्रम सम्मेलन ने ४८ घण्टे कार्य करने के सिद्धान्त को मान लिया गया था। इस आधार पर सरकार ने १९४६ में एक कारखाना अधिनियम पारित किया। इसके अनुसार निरन्तर चालू कारखानों में कार्य के घण्टे ४८ प्रति सप्ताह तथा प्रतिदिन ६ निर्दिष्ट कर दिये गये। मौसमी कारखानों में कार्य के घण्टे प्रतिदिन १० तथा प्रति सप्ताह ५४ निर्दिष्ट कर दिए गए। समय विस्तार निरन्तर चालू कारखानों में १३ घण्टों से घटाकर १०½ घण्टे तथा मौसमी कारखानों में ११½ घण्टे निर्धारित कर दिया गया। संसोधन के लिये सामान्य मजदूरी से दुगनी मजदूरी निर्धारित की गई। सन् १९४७ के कारखाना अधिनियम में संशोधन द्वारा २५० या उससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों में कैन्टीन की व्यवस्था करना अनिवार्य कर दिया गया।

१९४८ का कारखाना अधिनियम (Factories Act of 1948)

१९३४ के कारखाना अधिनियम में इतने संशोधन हो जाने के पश्चात् भी यह अनुभव किया गया कि इसके प्रभावपूर्ण ढंग से प्रशासन में अब भी अनेक बाधाएँ थी। श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के लिए जो उपबन्ध बनाए गये थे वह अपर्याप्त और असंतोषजनक थे। इसके अतिरिक्त अधिनियम द्वारा प्रदान की गई इस प्रकार की सुरक्षा बहुत से छोटे-छोटे संस्थानों में काम करने वाले श्रमिकों की एक बड़ी संख्या को प्राप्त नहीं थी। अतः यह आवश्यक समझा गया कि इस अधिनियम में पूर्णरूपेण परिवर्तन करने में विलम्ब नहीं करना चाहिये। फलतः नवम्बर १९४७ में इस विषय पर एक विधेयक प्रस्तावित किया गया जो संसद् में चोढ़े से संशोधन के पश्चात् २३ सितम्बर १९४८ से कानून बना दिया गया तथा १ अप्रैल १९४९ से लागू कर दिया गया। यह '१९४८ का भारतीय कारखाना अधिनियम' के नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम में और सन् १९३४ के अधिनियम में बहुत अन्तर है। इसके अन्तर्गत अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये हैं तथा यह एक व्यापक अधिनियम है। इस अधिनियम में १९५४ में

संशोधन हुआ। इस संशोधन का उद्देश्य उन कठिनाइयों को दूर करना था जो सुवेतन प्रवसास की गणना में उत्पन्न होती थी। इसके अतिरिक्त स्त्री व किशोरों को कारखानों में राशि में रोजगार पर लगाने के उपबन्धों को उस अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघटन के अभिसमय के अनुकूल बनाना था जिसे भारत सरकार ने अपना लिया था। अधिनियम में कुछ और संशोधन करने के विषय में विचारविमर्श मार्च १९५५ में, राज्यों के मुख्य कारखाना निरीक्षकों के सम्मेलन में हुआ। कारखानों के मुख्य मलाहकार द्वारा इस सम्बन्ध में जांच हो रही है।

**कारखाना अधिनियम १९४८ के मुख्य उपबन्ध**

अधिनियम के मुख्य-मुख्य उपबन्ध निम्न प्रकार हैं—(पृष्ठ ८०-८१, ११४, ४८७-४९१, ५०५-५०६ भी देखिए) —

जहाँ तक क्षेत्र का सम्बन्ध है जहाँ सन् १९३४ का अधिनियम उन औद्योगिक संस्थानों में लागू होता था जिनमें निर्माण-कार्य में शक्ति का प्रयोग होता था और जिनमें २० या २० से अधिक श्रमिक काम करते थे, वहाँ १९४८ का अधिनियम शक्ति प्रयोग करने वाले उन सभी कारखानों पर लागू होता है जिनमें १० या अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। जिन कारखानों में शक्ति का प्रयोग नहीं होता वहाँ २० श्रमिकों के होने पर यह अधिनियम लागू हो जाता है। १९३४ के अधिनियम के अन्तर्गत प्रान्तीय सरकारों का यह अधिकार प्रदान किया गया था कि यदि वे चाहें तो इसको १० या उससे अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले तथा शक्ति का प्रयोग करने वाले किसी भी कारखाने पर लागू कर सकती थी। १९४८ के अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों के इन अधिकार पर कोई बन्धन नहीं लगाया गया है और उनका यह अधिकार प्रदान कर दिया गया है कि यदि वे चाहें तो इस अधिनियम को निर्माण कार्य करने वाले किसी भी संस्थान पर लागू कर सकती हैं, चाहे उसमें कितनी ही श्रमिक कार्य करते हों तथा चाहे उसमें शक्ति का प्रयोग होता हो या न होता हो। परन्तु यह उन स्थानों पर लागू नहीं होगा जहाँ कार्य केवल परिवार के सदस्यों की सहायता से किया जाता हो। इस अधिनियम द्वारा मौसमी एवं निरन्तर चालू कारखानों के अन्तर को भी समाप्त कर दिया गया है। यह अधिनियम जम्मू व कश्मीर राज्य को छोड़कर सारे भारत में लागू होता है। जम्मू व कश्मीर में सन् १९१७ में पास किया गया अधिनियम लागू है।

स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण के सम्बन्ध में १९३४ के अधिनियम में जो उपबन्ध थे वह सामान्य प्रकार के थे और यह प्रान्तीय सरकारों का काम था कि वह नियम बनाकर इस सम्बन्ध में ठीक-ठीक आवश्यकताओं का उल्लेख कर दें। इसका परिणाम यह हुआ कि श्रान्तों द्वारा निर्धारित स्तरों में भिन्नता आ गई। इस दोष को दूर करने के लिए १९४८ के अधिनियम में विस्तृत उपबन्ध दिये गये हैं तथा इन विषयों के लिए स्पष्ट और ठीक-ठीक शब्दों में आवश्यकताओं का



उल्लेख किया गया है। सफाई, प्रकाश, रावातन आदि के उपबन्धों के प्रतिरिक्त, जिनका उल्लेख १९३४ के अधिनियम में भी किया गया था, १९४८ के अधिनियम में २५० या इससे अधिक श्रमिकों वाली फैक्ट्रियों में निरर्थक और क्षेप्य पदार्थों को फेंकने, घुल और घुए को समाप्त करने, धुकवानों की व्यवस्था करने, तापक्रम को नियन्त्रित करने, शीघ्र-काल में पीने के लिये ठण्ड पानी की व्यवस्था करने तथा पानी रखने के स्थान को साफ करने के लिये नौकर लगाने की भी व्यवस्था की गई है। भौंड-भांड को समाप्त करने के लिए उन तमाम कारखानों में जो द्वा अधिनियम के लागू होने के पश्चात् बने यह बात अनिवार्य कर दी गई है कि प्रत्येक श्रमिक के लिए कम से कम ५०० घन फीट का स्थान होना चाहिए। अन्य कारखानों में प्रत्येक श्रमिक के लिए कम से कम ३५० घन फीट स्थान की व्यवस्था की गई है। (पृष्ठ ४८७-६१ देखिये।)

अधिनियम में उन सावधानियों का भी विस्तृत रूप से उल्लेख किया गया है जिनकी श्रमिकों की सुरक्षा के लिये लागू करना आवश्यक है। इनका उल्लेख कार्य की दशाओं वाले सम्पाद में किया जा चुका है। कुछ नए उपबन्ध जो इस सम्बन्ध में द्वा अधिनियम में बनाये गये हैं वह निम्नलिखित बातों के लिए हैं : नई मशीनों के खोल की व्यवस्था, शक्ति को तत्काल बन्द करने की व्यवस्था तथा पानी ऊपर फेंकने के यन्त्र व लिफ्ट, फ्रेन व दूसरे बोझ उठाने वाले यन्त्र, प्रेशर मशीनें, आखों की सुरक्षा, छतरनाक गैसों व विस्फोटक तथा घाव पकटने वाले पदार्थों से सुरक्षा आदि। अधिनियम में इस बात की व्यवस्था भी है कि कोई भी श्रमिक न तो इतना बोझ उठाएगा और न ले जाएगा जिससे उसे क्षति पहुँचने की सम्भावना हो। राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वह स्त्री, पुरुषों तथा बच्चों द्वारा उठाये जाने अथवा ले जाने वाले बोझ की अधिकतम सीमा निर्धारित कर दे।

अधिनियम में घोने की सुविधाओं, प्राथमिक चिकित्सा साधनों, कैंटीन, विश्राम स्थानों तथा शिशु-गृह आदि जैसे कल्याण कार्यों के लिए एक अलग अध्याय है। इनमें से अधिकतर तो १९३४ के कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत बनाये गये नियमों में आ जाते हैं। १९४८ के अधिनियम में दो नए कल्याणकारी उपबन्ध और जोड़े गए हैं जो श्रमिकों के वैठने की व्यवस्था से सम्बन्धित है और राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे कारखानों में ऐसे उपयुक्त स्थान बनाने के लिए नियम बनायें जहाँ श्रमिक अपने कपड़े रख सकें और गीले कपड़ों को सुखा सकें। अधिनियम में राज्य सरकारों को यह भी अधिकार प्रदान किया गया है कि वह ऐसे नियम बना दें जिनके अनुसार इस बात की व्यवस्था हो कि श्रमिकों के प्रतिनिधि भी कल्याण-कार्यों के उद्भव में हाथ बटा सकें। अधिनियम के एक अन्य उपबन्ध के अनुसार प्रत्येक ऐसे कारखाने के मालिक को, जहाँ ५०० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करने हैं, कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति करनी होगी। उनके कार्य, योग्यतायें आदि राज्य सरकारें निश्चित करेंगी। जिन कारखानों

में २५० या अधिक श्रमिक रोजगार में लगे हैं वहाँ कैंटीन की तथा जिन कारखानों में १५० से अधिक श्रमिक काम करते हैं वहाँ भोजन कक्ष की तथा जहाँ ५० या अधिक स्त्री श्रमिक कार्य करती हैं वहाँ शिशु-गृहों की व्यवस्था करने के लिये भी उपबन्ध हैं।

जहाँ तक युवा व्यक्तियों को रोजगार पर लगाने का सम्बन्ध है, १९३४ के अधिनियम के अन्तर्गत, बालकों के लिए न्यूनतम आयु १२ वर्ष निश्चित की गई और १५ व १७ वर्ष के बीच के व्यक्तियों को भी बालक माना गया वस्तुतः कि वे वयस्क व्यक्ति के रूप में काम पर लगने के लिए फिट न हों। १९४८ के अधिनियम के अनुसार १४ वर्ष से कम आयु के बालकों को रोजगार पर लगाना निषिद्ध है तथा १५ से १८ वर्ष के श्रमिकों को किशोर माना गया है। १९३४ के अधिनियम की भाँति ही १९४८ के अधिनियम में भी बालकों और किशोरों को रोजगार पर लगाने से पूर्व उनकी डाक्टरों की परीक्षा करने और प्रमाण पत्र लेने की व्यवस्था है, परन्तु इस प्रकार का प्रमाण-पत्र केवल १२ माह तक ही वैध माना जाएगा। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था है कि युवा व्यक्तियों की प्रारम्भ में तथा उसके पश्चात् समय समय पर प्रमाणित डाक्टरों से जाँच की जाती रहे। कुछ खतरनाक व्यवसायों में स्त्रियों और बालकों को रोजगार देने पर नियन्त्रण भी लगाये गये हैं।

जहाँ तक कार्य के घण्टों का सम्बन्ध है, यह १९४८ के अधिनियम के अन्तर्गत वयस्क श्रमिकों के लिये ४८ घण्टे प्रति सप्ताह तथा प्रतिदिन ९ घण्टे हैं एवं समय विस्तार प्रतिदिन १०½ घण्टे है। बालकों और किशोरों के कार्य के घण्टे ५ से घटा कर प्रतिदिन ४½ निर्धारित किये गये हैं तथा श्रम समय विस्तार ५ घण्टे निश्चित किया गया है। किसी भी वयस्क श्रमिक को ५ घण्टे से अधिक कार्य करने की तब तक अनुमति नहीं है जब तक कि उसे विभाग के लिये कम से कम आधे घण्टे का मध्याह्नक न मिल जाये। पारियों की बदली को सुविधाजनक बनाने के लिए फेक्टरियों के मुख्य निरीक्षक काम के दैनिक घण्टों की सीमा में छूट दे सकते हैं और यदि आवश्यक समझे तो ६ घण्टे के काम के बाद विधायमान्तर दे सकते हैं। अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वह कुछ विशेष परिस्थितियों में कुछ व्यक्तियों को कार्य के घण्टों, साप्ताहिक छुट्टी आदि से सम्बन्धित अधिनियम की धारा से छूट प्रदान कर सकती है, परन्तु जहाँ भी ऐसी छूट प्रदान की जाए वहाँ अधिनियम में धरा है कि (१) कार्य के घण्टों की कुल संख्या एक दिन में १० से और सप्ताह में ५० से अधिक न हो, (२) किसी भी तिमाही में समयोपरि घण्टों की कुल संख्या ५० से अधिक न हो, (३) श्रम समय विस्तार किसी भी दिन १२ घण्टे से अधिक न हो। स्त्रियों को रात्रि ७ बजे से प्रातः ६ बजे तक रोजगार पर लगाना निषेध है तथा बालकों और १७ वर्ष से कम आयु के किशोरों को रात्रि में काम पर नहीं लगाया जा सकता। समयोपरि

काम के लिए श्रमिकों को सामान्य वेतन से दुगुनी मजदूरी दिए जाने की व्यवस्था है। (१९५४ के संशोधन के लिए पृष्ठ ५०५-६ देखें)।

जहाँ तक सवेतन अवकाश का प्रश्न है, अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक श्रमिक साप्ताहिक छुट्टी के अतिरिक्त निरन्तर १२ माह का सेवा काल (जिसका अर्थ एक वर्ष में २४० दिन होते हैं) पूरा हो जाने के पश्चात् निम्न-लिखित हिसाब से सवेतन अवकाश प्राप्त करने का अधिकारी होगा : वयस्क श्रमिक २० दिन कार्य करने के पश्चात् एक दिन का सवेतन अवकाश तथा वर्ष में कम से कम १० दिन का सवेतन अवकाश। बालक १५ दिन कार्य करने के पश्चात् १ दिन का तथा वर्ष में कम से कम १४ दिन का सवेतन अवकाश। यदि कोई श्रमिक अपने अर्जित अवकाश का लाभ प्राप्त किये बिना नौकरी से निकाल दिया जाता है या नौकरी छोड़ जाता है तो ऐसी दशा में मालिक को उसे उन दिनों का वेतन देना होगा। वयस्क श्रमिक छुट्टियों को ३० दिन तक तथा बालक ४० दिन तक एकत्रित कर सकते हैं। ये छुट्टियाँ अन्य होने वाली सामान्य छुट्टियों के अलावा हैं और इनका उपभोग वर्ष में तीन किस्तों से श्रमिक में नहीं किया जा सकता। (संशोधन के लिये पृष्ठ ५० देखें)।

व्यवसायजनित बीमारियों के सम्बन्ध में भी अधिनियम में व्यवस्था की गई है। कारखानों के प्रबन्धकों के लिये यह अनिवार्य है कि ऐसी सभी विशेष दुर्घटनाओं की सूचना दें जिनके कारण श्रमिकों की मृत्यु हो गई हो अथवा उन्हें गम्भीर शारीरिक चोट पहुँची हो अथवा श्रमिकों को कोई व्यवसायजनित बीमारी लग गई हो। व्यवसायजनित बीमारियों के रोगियों की चिकित्सा करने वाले डाक्टरों के लिये यह आवश्यक है कि वह भी ऐसे रोगियों की सूचना कारखानों के मुख्य निरीक्षक को दें। अधिनियम के अन्तर्गत कारखाना निरीक्षक को यह अधिकार है कि वे उत्पादन प्रक्रिया में प्रयोग होने वाले पदार्थों का नमूना ले सकें जिससे यह पता चल सके कि उनका प्रयोग अधिनियम के उपबन्धों के प्रतिकूल तो नहीं हो रहा है या इससे श्रमिकों को कोई शारीरिक चोट या उनके स्वास्थ्य को कोई हानि तो नहीं पहुँच रही है। राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वह किसी भी दुर्घटना के कारणों अथवा व्यवसायजनित बीमारी के किसी भी कारण की जाँच के लिये उपयुक्त व्यक्तियों को नियुक्त कर सकें।

जहाँ तक कानून के प्रशासन तथा लागू करने का सम्बन्ध है १९४८ के अधिनियम ने पूर्व के अधिनियमों द्वारा की गई व्यवस्था में कोई परिवर्तन नहीं किया है। अधिनियम के प्रशासन की जिम्मेवारी राज्य सरकारों पर आती है जो इसका प्रशासन फैक्टरी निरीक्षकों तथा प्रमाणित सर्जनों द्वारा करती हैं। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक जिला मजिस्ट्रेट अपने जिले का निरीक्षक होता है। परन्तु अधिनियम के विस्तार और निस्तृत क्षेत्र के कारण राज्य सरकारों के लिये यह आवश्यक हो गया है कि वह कारखाना निरीक्षकों की संख्या में वृद्धि करें। इस कारण अनेक राज्य सरकारों ने कारखाना निरीक्षकों की संख्या में वृद्धि की है

यद्यपि कारखानों की बढ़ती हुई सख्या को देखते हुये निरीक्षकों की सख्या बहुत प्रपूर्णाप्त है। इस कारण लगभग १५ से २० प्रतिशत कारखाने प्रतिवर्ष बिना निरीक्षण के रह जाते हैं। यद्यपि अधिनियम के प्रस्तावने के लिए केन्द्रीय सरकार वा कोई उत्तरदायित्व नहीं है तथापि उसने एक सलाहकारी समिती की स्थापना की है। इसी समिती के मुख्य सलाहकार के कार्यालय के नाम से जाना जाता है। यह समिती श्रम सूचनाओं व विषय में एक प्रकार से निवासी गृह का काम करता है तथा सुरक्षा कल्याण व ऐसे ही सम्बन्धित विषयों में मालिकों और श्रमिकों की जानकारी हेतु छोटी छोटी पुस्तिकाये, पोस्टर आदि प्रकाशित करता है। इसने नारत्ताना निरीक्षकों के हेतु कुछ प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की भी व्यवस्था की है। १९५१ के श्रम मंत्रियों के सम्मेलन में यह सुझाव दिया गया था कि राज्यों में प्रति २५० कारखाना के लिये कम से कम एक निरीक्षक अवश्य होना चाहिये। १९५० में श्रम निरीक्षण एक मेमिनार का आयोजन किया गया था। अनेक निरीक्षकों को विद्वान भी भेजा गया है (देखें पृष्ठ ५०३)। अधिनियम के उपबन्ध लागू न करने पर दण्ड की भी व्यवस्था है (५०० रु० तक जुर्माना या तीन माह का कारावास या दाना) दूम्गी वार दण्ड दुगुना हो सकता है। बच्चों से दुगुना काम कराने पर तथा निर्गोश्यों के कार्य में बाधा डालने पर भी दण्डों की व्यवस्था है।

अधिनियम में निम्नलिखित अन्य सशोधन भी भारत सरकार के विचाराधीन हैं—(क) श्रमिक घटने की व्याख्या में सशोधन करना ताकि फैक्टरियों में काम करने वाले ठेके के श्रमिक तथा कुछ अन्य श्रेणियों के श्रमिक इसकी परिधि में आ सकें। उदाहरणतः मशीनरी को खड़ा करने के काम में, पहरे तथा निगरानी व सफाई या परिग्रहण कार्यों में लगे श्रमिक तथा कैन्टीन में काम करने वाले कर्मचारी आदि (ख) सुरक्षा उपायों को मजबूत बनाना ताकि सुरक्षामक कमियों का पता लग सके और श्रमिकों के लिये सुरक्षा की अच्छी दशाएँ उत्पन्न की जा सकें, (ग) उन कारखाना में सुरक्षा अधिकारियों की नियुक्ति करना जिनमें एक हजार या अधिक श्रमिक काम करते हैं अथवा जिनमें जारी निर्माण-प्रक्रिया से श्रमिका का शारीरिक चोट जहर अथवा बीमारी का गम्भीर खतरा बना रहता है, (घ) नियमानुसार खतरनाक घटनाओं की अधिसूचना, और (ङ) व्यावसायिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण करने तथा घातक दुर्घटनाओं की जांच आदि करने के लिये अधिकारों की व्यवस्था।

औद्योगिक विकास जाल भूतपूर्व भारतीय राज्यों में भी कुछ कारखाना अधिनियम पारित किए थे जो लगभग १९३४ के अधिनियम जैसे ही थे। १९४८ के भारतीय कारखाना अधिनियम के परिणामस्वरूप उनमें सशोधन भी किये गए। परन्तु १९५१ के नए व राज्य अधिनियम के पारित हो जाने के परिणाम-स्वरूप इन राज्य-अधिनियमों को निरस्त कर दिया गया और जम्मू व कश्मीर राज्य के संवैधानिक केन्द्रीय कारखाना अधिनियम एवं राज्य अधिनियमों के अन्तर्गत

है। जनवरी १९५७ में जम्मू और कश्मीर में केन्द्रीय अधिनियम के आधार पर एक नया कारखाना अधिनियम पारित किया गया। अन्तर केवल इतना ही है कि कारखानों में कैंटीन, शिशु-ग्रह और कल्याण अधिकारियों की दृष्टि से श्रमिकों की संख्या कमच. १००, २५ तथा २० निर्धारित की गई है। १९५६ में कारखाना अधिनियम में संशोधन करके उड़ीसा में यह व्यवस्था की गई है कि यदि कोई श्रमिक अपना काम समाप्त होने के पश्चात् भी स्वेच्छा से या किसी अन्य कारण से कारखाने के अन्दर ठहरता है तो समयोपरि काम के लिए यह समय कार्य के घंटे माने जायेंगे।

### अनियन्त्रित कारखानों अथवा कार्यशालाओं के सम्बन्ध में विधान -

अनियन्त्रित (Unregulated) कारखानों अथवा कार्यशालाओं (Workshops) के सम्बन्ध में विधान, मध्य प्रदेश तथा मद्रास में पारित हुए हैं। भारत राँयल श्रम आयोग ने अपनी जाँच के समय अनियन्त्रित कारखानों में अनेक दोष पाये तथा उनको दूर करने की अनेक सिफारिशें कीं। आयोग का सुझाव था कि अधिनियम की कुछ धाराओं को शक्ति प्रयोग करने वाले तथा १० से २० श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले छोटे कारखानों तक विस्तृत कर देना चाहिए। उन्होंने यह भी सिफारिश की कि शक्ति का प्रयोग न करने वाले कारखानों में कार्य की दशाओं को नियन्त्रित करने के लिए एक 'साधारण'-सा अलग से अधिनियम भी बनाना चाहिए।

यद्यपि शक्ति का प्रयोग करने वाले कारखानों के सम्बन्ध में १९४० में कारखाना अधिनियम में संशोधन करके आयोग की सिफारिशों को कार्य रूप दे दिया गया था, परन्तु शक्ति का प्रयोग न करने वाले कारखानों के सम्बन्ध में उनकी सिफारिशों को कार्य रूप देने के लिए कोई ग्रन्थिल भारतीय पग नहीं उठाया गया। केवल 'कारखाना (संशोधन) अधिनियम १९४०', में "छोटे कारखाने" (Small Factories) नामक एक और अध्याय जोड़ दिया गया था। यह अध्याय शक्ति का प्रयोग करने वाले तथा १० से १६ व्यक्तियों को रोजगार पर लगाने वाले छोटे-छोटे औद्योगिक संस्थानों में बालकों के शोषण तथा उन्हें अस्वास्थ्यकर एवं खतरनाक दशाओं में रोजगार पर लगाने के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करता था। प्रान्तीय सरकारों को यह अधिकार था कि जहाँ बालक कार्य करते हों ऐसे किसी भी संस्थान को "छोटा कारखाना" घोषित कर सकती थी, चाहे श्रमिकों की संख्या १० से भी कम क्यों न हो।

जहाँ तक शक्ति का प्रयोग न करने वाले कारखानों का सम्बन्ध है, मध्य प्रदेश सरकार ने सबसे पहले १९३७ में 'सी० पी० अनियन्त्रित कारखाना अधिनियम' पारित किया। इस अधिनियम के अन्तर्गत अनियन्त्रित कारखाने की परिभाषा किसी भी ऐसे संस्थान से की गई थी जहाँ कारखाना अधिनियम लागू नहीं होता था तथा ५० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते थे तथा जहाँ बीड़ी बनाने,

चपड़ा उत्पादन करने व चमड़ा रंगने व साफ करने का काम होता था। अधिनियम के द्वारा दैनिक कार्य के घण्टे पुरुषों के लिए १०, स्त्रियों के लिए ९ तथा बालकों के लिए ७ निर्धारित किये गये थे तथा ५ घण्टे कार्य करने के पश्चात् कम से कम आधा घण्टे के विश्राम मध्यान्तर की व्यवस्था थी। अधिनियम के अन्तर्गत १४ वर्ष से कम आयु के व्यक्तियों को बालक माना गया था। किसी भी बालक को उस समय तक काम पर नहीं लगाया जा सकता था जब तक कि उसने १० वर्ष की अवस्था न पार कर ली हो तथा किसी भी प्रामाणिक चिकित्सक द्वारा कार्य करने के लिए योग्य होने का उसे प्रमाण पत्र न मिला गया हो। अधिनियम ने स्त्रियों और बालकों को कार्य अवधि को भी नियमित करने की व्यवस्था की। अधिनियम ने साप्ताहिक छुट्टी के भी उपबन्ध थे। इस अधिनियम के प्रतिरिक्त बीड़ी कारखानों की दशाओं को नियन्त्रित करने के लिए मध्य प्रदेश सरकार द्वारा १९४१ और १९४८ में मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत भी अनेक उपनियम बनाये गये थे। १९४७ में इस अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले कारखानों की कुल संख्या १३६ थी। श्रम अनुसंधान समिति की जाँच के अनुसार इन दोनों अधिनियमों से कोई अधिक सफलता प्राप्त नहीं हुई।

मद्रास में १९४७ में 'मद्रास गैर-शक्ति कारखाना अधिनियम' (Madras Non-power Factories Act) पारित किया गया। मध्य प्रदेश के अधिनियम की भाँति इस अधिनियम में भी उन संस्थानों के अधिकों की कार्य की दशाओं को नियन्त्रित करने का प्रयत्न किया गया था जो कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते हैं। परन्तु इस अधिनियम का विस्तार और क्षेत्र अधिक था। प्रारम्भ में यह अधिनियम २३ ऐसे विशिष्ट उद्योगों और दस्तकारी में लागू किया गया जहाँ १० या अधिक श्रमिक कार्य करते थे, परन्तु सरकार को यह अधिकार था की वह रोजगार के परिशिष्ट में परिवर्तन कर सकती थी तथा अधिनियम को ऐसे स्थानों अथवा कारखानों में भी लागू कर सकती थी जहाँ १० से कम श्रमिक कार्य करते हों। अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले प्रत्येक गैर-शक्ति कारखाने के स्वामी को कारखाना चलाने के लिए लाइसेन्स लेना होता था। रोजगार के लिए न्यूनतम आयु १४ वर्ष निर्धारित कर दी गई थी। १४ से १७ वर्ष तक के श्रमिकों को कार्य करने के योग्य होने का डाक्टरी प्रमाण-पत्र देना पड़ता है। कार्य के घण्टे प्रतिदिन ९ अथवा प्रति सप्ताह ४८ निर्धारित किये गये थे और श्रम समय-विस्तार की सीमा प्रतिदिन १० घण्टे निर्धारित की गई थी। एक साप्ताहिक छुट्टी को भी व्यवस्था की गई थी। प्रत्येक वर्ष की नौकरी पर १२ बीमारी की छुट्टियों तथा मजदूरी सहित १२ आकस्मिक छुट्टियों के लिए भी उपबन्ध थे। मौसमी कारखानों में अवकाश की अवधि का निर्धारण श्रमिक द्वारा किये गए कार्य-दिनों के अनुसार होता था। स्वास्थ्य और सुरक्षा सम्बन्धी उपबन्ध १९३४ के कारखाना अधिनियम जैसे ही थे। किसी भी श्रमिक को, जिसने लगातार ६ मास तक काम किया हो,

बिना कोई उपयुक्त कारण बताये अथवा एक माह का वेतन या इसके बराबर में एक माह का नोटिस दिये बिना बर्खास्त नहीं किया जा सकता था।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है, अनियमित कारखाने प्रव. १९४८ के कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत भी आते हैं। इसके अन्तर्गत राज्य सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे स्वास्थ्य, सुरक्षा, कल्याण, कार्य के घण्टे, रोजगार के लिये कम से कम आयु का निर्धारण, आदि से सम्बन्धित अधिनियम के कुछ उपबन्धों को किसी भी कारखाने पर लागू कर सकती हैं, चाहे उनमें कितने ही श्रमिक कार्य करते हों या शक्ति का प्रयोग होता हो अथवा नहीं। सी० पी० (मध्य प्रदेश) अनियमित कारखाना अधिनियम को जुलाई १९५२ में १९५२ के मध्य प्रदेश अधिनियम VII तथा मद्रास गैर-शक्ति कारखाना अधिनियम १९५७ को मई १९५१ में १९५१ के मद्रास अधिनियम XIV द्वारा निरस्त कर दिया गया। मद्रास सरकार ने एक अधिसूचना द्वारा १९४८ के कारखाना अधिनियम को उन सभी स्थानों पर लागू कर दिया है जहाँ (क) बिना शक्ति की सहायता के उत्पादन प्रक्रियाएँ होती हैं, या साधारणतया शक्ति का उपयोग नहीं किया जाता, तथा (ख) १० या अधिक परन्तु २० से कम श्रमिक कार्य करते हैं।

१९५८ में मद्रास सरकार ने मद्रास बीड़ी औद्योगिक स्थान (कार्य की दशाओं का विनियमन) अधिनियम [Madras Beedi Industrial Premises (Regulation of Conditions of Work) Act] भी पारित किया। इसके अन्तर्गत १९५६ में नियम बनाये गये और लागू कर दिये गये हैं। अधिनियम में बीड़ी औद्योगिक संस्थानों के लिये लाइसेंस लेने, निरीक्षकों की नियुक्ति और उनके अधिकारों का निर्धारण करने, स्वच्छता और संवातन के स्तर को निर्धारित करने, बीड़ी उद्योग के स्थानों में भीड़-भाड़ को रोकने, पीने के पानी की व्यवस्था करने, तथा शौचालय और भूजालय, पीने की सुविधाएँ, शिशु-वृद्ध, शारीरिक विकलांग, श्रमिकों के लिये कैंटीन, कार्य के घण्टे (प्रतिदिन ६ और प्रति सप्ताह ४८ घण्टे), आराम समय, साप्ताहिक छुट्टियाँ, सप्तेतन वार्षिक छुट्टी, समयोपरि काम के लिये मजबूरी, वास्तविक रोजगार पर लगाने की रोक आदि के १९४८ के कारखाना अधिनियम के समान ही उपबन्ध हैं। इसी प्रकार के उपबन्ध केरल में "बीड़ी व सिगार औद्योगिक (कार्य की दशाओं का विनियमन) अधिनियम १९५६" नामक अधिनियम में तथा मेसूर में "बीड़ी औद्योगिक (कार्य की दशाओं का विनियमन) अधिनियम, १९५६" में भी किये गये थे।

केन्द्र सरकार ने नवम्बर १९६६ में एक अधिनियम पारित किया है जिसे 'बीड़ी व सिगार श्रमिक (काम की शर्तें) अधिनियम' का नाम दिया गया है। अधिनियम में निम्न बातों की व्यवस्था की गई है—उत्के द्वारा काम की पद्धति का नियमन, बीड़ी तथा सिगार औद्योगिक संस्थानों के लिये लाइसेंस देना तथा स्वास्थ्य, काम के घण्टे, श्रम समय-विस्तार, विधाम के घण्टे, समयोपरि काम,

पहलुओं पर ही अपना ध्यान एकत्रित करते हैं। निरोधकों का वेतन भी कम है और समाज में उनकी प्रतिष्ठा भी कम ही होती है। अतः वह प्रभावशाली उद्योग-पतियों के विरुद्ध कोई कार्य करने में अपने आपको असहाय पाते हैं और हिच-किचाते हैं।

अधिनियम के अपवंचन का एक कारण यह भी है कि नियम भंग करने वालों को, विशेषतया मुफ्तसिल न्यायालयों द्वारा, बहुत कम दण्ड दिया जाता है। इस सम्बन्ध में रॉयल श्रम आयोग के शब्दों में कहा जा सकता है कि "अधिकांश प्रान्तों में ऐसे अनेक मामले मिलते हैं जिनमें बहुत कम जुर्माना किया गया है, विशेषतया ऐसे मामलों में जहाँ नियम बार-बार भंग किये गये हों। नियम भंग से अपराधी को जो साम होता है उसकी अपेक्षा जुर्माना बहुत कम किया जाता है।" रॉयल श्रम आयोग की रिपोर्ट के बाद से इस अवस्था में कोई सुधार नहीं हुआ है। हठका दण्ड देने का परिणाम यह होता है कि इसकी अपेक्षा कि अपराधियों पर अच्छा प्रभाव पड़े, उन्हें अपराध के लिए प्रोत्साहन मिलता है। अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को अनेक छूटे प्रदान करने का अधिकार है। परन्तु ऐसी छूटे सब जगह एक समान नहीं हैं और अनेक मामलों में तो ये न्यायोचित भी नहीं होतीं।

कारखाना विधान का एक अन्य दोष यह रहा है कि १९४७ के कारखाना अधिनियम से पूर्व संस्थानों की एक बड़ी संख्या पर कोई कानून लागू नहीं होता था। १९४७ का कारखाना अधिनियम भी उन संस्थाओं पर लागू नहीं होता जो शक्ति का प्रयोग नहीं करते तथा जहाँ २० से कम श्रमिक काम करते हैं, यद्यपि राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वह अधिनियम को, यदि चाहे तो ऐसे संस्थानों पर भी लागू कर सकती है। बीड़ी, अभ्रक, चपड़ा, कासीन बुनने, चमड़े की देशी विधि से साफ करने, ऊन साफ करने, चटाई बुनने, दस्तकारी प्रादि जैसे अनियन्त्रित उद्योगों में औद्योगिक श्रमिकों को सबसे कम सुरक्षा प्रदान की गई है और मद्रास, मध्य प्रदेश और केरल को छोड़कर इनके ऊपर कोई विधान लागू नहीं होता। ऐसे उद्योगों को 'शोषित उद्योग' (Sweated Trades) कहा जाता है। इस बात की बहुत अधिक आवश्यकता है कि विधान की इन उद्योगों तक विस्तृत किया जाय। ऐसे उद्योगों में कार्य की दशाएँ अत्यन्त खोचनीय हैं, श्रमिकों को बहुत कम मजदूरी दी जाती है तथा बाल श्रमिकों का खूब शोषण किया जाता है। शिक्षुओं को विविध प्रकार के सभी काम करने पड़ते हैं, यहाँ तक कि मालिकों का घरेलू काम भी करना पड़ता है। इस प्रकार उन्हें कार्य सीखना बहुत महंगा पड़ता है। केन्द्रीय सरकार को उनके लिए असग से विधान बनाना चाहिए और इस विषय को राज्य सरकारों पर तो नहीं छोड़ देना चाहिए। (शिक्षुओं के लिए अब १९६१ का शिक्षा अधिनियम, जिसका उल्लेख आगामी पृष्ठों में किया गया है, पारित किया गया है।) देश में कारखाना अधिनियम को सफलतापूर्वक कार्यान्वित करने के लिए यह आवश्यक है कि अधिनियम को दृढ़तापूर्वक लागू किया जाय,



निरीक्षक दल की संख्या में वृद्धि की जाय, निरीक्षकों को अधिक अधिकार और प्रतिष्ठा दी जाय, विभिन्न राज्यों के कानूनों में समानता लाई जाय तथा अधिनियम को अनियन्त्रित कारखानों तक विस्तृत कर दिया जाय। जहाँ तक अधिनियम के उपबन्धों का सम्बन्ध है वह जिस उद्देश्य से अधिनियम बनाया गया है उसके लिये पर्याप्त प्रतीत होता है।

## खानों में श्रम विधान (Mining Legislation)

### १९२३ का भारतीय खान अधिनियम (The Indian Mines Act, 1923)

कोयले की खानों में श्रमिकों के रोजगार की दशाओं को विनियमित करने के हेतु सर्वप्रथम प्रयास १८६४ में किया गया था, जब खानों के एक निरीक्षक की नियुक्ति की गई थी। यह नियुक्ति १८६० में बर्लिन में हुए एक अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन के फलस्वरूप हुई थी, परन्तु कारखानों में कार्य की दशाओं को विनियमित करने वाला प्रथम भारतीय खान अधिनियम १९०१ में पारित हुआ। इसके अन्तर्गत निरीक्षकों की नियुक्ति की व्यवस्था की गई थी। इस अधिनियम में अनेक दोष थे तथा कई बार संशोधन के पश्चात् इस अधिनियम को पूर्णतः परिवर्तित कर दिया गया और इसके स्थान पर १९२३ का अधिक व्यापक "भारतीय खान अधिनियम" पारित किया गया। इस अधिनियम में १९२८ में संशोधन हुआ। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन द्वारा १९३१ में पारित एक अभिसमय के मसौदे के परिणामस्वरूप, जो अभिसमय कोयले की खानों में कार्य के घंटों के सम्बन्ध में था तथा रायल श्रम आयोग की सिफारिशों के अनुसार इस अधिनियम में १९३५ में फिर संशोधन हुआ जिसके अन्तर्गत इसमें कुछ आंशिक परिवर्तन किये गये। इस अधिनियम में इसके पश्चात् भी १९३६, १९३७, १९४० तथा १९४६ में संशोधन हुए तथा अन्त में इसके स्थान पर १९५२ का भारतीय खान अधिनियम पारित किया गया।

१९५२ से पूर्व संशोधित १९२३ के भारतीय खान अधिनियम के मुख्य उपबन्धों का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है—

यह अधिनियम समस्त खानों पर लागू होता था। खान की परिभाषा इस प्रकार की गई थी— "कोई खुदाई जहाँ खनिज पदार्थों को प्राप्त करने या उतकी खोज करने के हेतु कार्य किया जाता है या किया जा रहा है।" इस अधिनियम में खान के ऊपर बाय में लगे हुए व्यक्तियों के लिये कार्य के घंटे प्रतिदिन १० निर्धारित किए गए थे और अधिकतम श्रम समय विस्तार भी १२ घंटे निश्चित कर दिया था जिसमें प्रत्येक ६ घंटे कार्य के पश्चात् १ घंटे के विश्राम मध्याह्न की भी व्यवस्था थी। खान के भीतर रोजगार में लगे व्यक्तियों के लिये दैनिक

कार्य-समय तथा श्रम-समय-विस्तार ६ घंटे निश्चित किया गया था। समस्त कर्मचारियों के लिये साप्ताहिक कार्य घंटे ५४ निर्धारित किये गये थे। किसी भी व्यक्ति को खान में साप्ताहिक के ६ दिन से ज्यादा कार्य करने की अनुमति नहीं थी। निरीक्षण तथा प्रबन्ध करने वाले कर्मचारी इन उपबन्धों के अन्तर्गत नहीं आते थे। १५ वर्ष की आयु से कम के बालकों को रोजगार में लगाना निषेध था तथा १७ वर्ष से कम आयु वाले व्यक्तियों को खान के भीतर कार्य करने की तब तक अनुमति नहीं थी जब तक वे इसके योग्य होने का डाक्टरों प्रमाण-पत्र न दे।

अधिनियम में पीने के पानी का समुचित प्रबन्ध, विकिरण यन्त्रों की व्यवस्था तथा उचित रूप से जल-मल निकास के प्रबन्ध की व्यवस्था भी की गई थी। १९४६ के संशोधित अधिनियम द्वारा इस बात की भी व्यवस्था कर दी गई थी कि खानों के ऊपर या उनके समीप स्त्री और पुरुषों के लिए अलग अलग ऐसे स्नानगृह बनाये जायें जो बन्द हों और जिनमें फव्वारे से स्नान करने की व्यवस्था हो। १९४५ में खान (संशोधित) अध्यादेश द्वारा खानों में शिशुगृहों की व्यवस्था की गई थी। १९४७ में इस अध्यादेश को निरस्त कर दिया गया। किन्तु इसके उपबन्धों का अधिनियम में समावेश कर लिया गया। खान में कार्य करने वालों की सुरक्षा के लिए विनियम भी बनाये गये। इनके अन्तर्गत महत्वपूर्ण खान क्षेत्रों में ऐसे खान बोर्डों के निर्माण की व्यवस्था थी जिनमें मालिकों, कर्मचारियों तथा सरकार के प्रतिनिधि हों। ऐसे बोर्डों का कार्य सरकार के अधिनियम के अन्तर्गत नियम बनाने में सहायता करना था। उत्पादन, रोजगार, श्रमिकों की आय, बाप्य के घंटे आदि के विषय में आकड़े एकत्रित करने के हेतु सरकार ने कोयला खाद्य विनियमों में संशोधन भी किया। यह अधिनियम हिमाचल प्रदेश तथा मध्य प्रदेश में कुछ भारतीय राज्यों में भी लागू होता था तथा तिरुवांकुर व मैसूर की खानों के लिए अलग अधिनियम थे। अधिनियम के प्रशासन का उत्तरदायित्व भारत सरकार का था तथा इस अधिनियम का प्रशासन करने तथा उसे लागू करने के लिये खानों का एक मुख्य निरीक्षक नियुक्त किया गया था।

खानों में रोजगार की दशाओं का विनियमन खान अधिनियम के अतिरिक्त खानों में स्वास्थ्य बोर्डों की स्थापना करके भी किया गया है। ये बोर्ड श्रमिकों के स्वास्थ्य की देखभाल करते हैं। इन बोर्डों को यह अधिकार दिया गया है कि वह खानों के मालिकों को इस बात के लिए बाध्य करें कि वे खानों के क्षेत्र में आवास, जल, सफाई की सुविधाएँ एवं चिकित्सा सहायता की व्यवस्था करें।

जहाँ तक खान के भीतर कार्य करने वाली स्त्रियों के रोजगार का सम्बन्ध है मार्च १९२९ में ऐसे विनियम बनाये गये थे, जिनसे अगले १० वर्षों में, अर्थात् १९३९ तक, स्त्रियों का खान के भीतर कार्य करना धीरे-धीरे समाप्त कर दिया जाये। परन्तु १९३७ में एक अधिसूचना द्वारा स्त्रियों का खान के भीतर कार्य करना निषेध कर दिया गया। युद्धकाल में श्रमिकों की कमी के कारण १९४३ में यह रोक हटा ली गई थी, किन्तु पुनः १९४६ में यह रोक लगा दी गई।

## १९५२ का भारतीय खान अधिनियम (Indian Mines Act of 1952)

खानों के श्रमिक सम्बन्धी विधान को कारखानों के श्रमिक सम्बन्धी विधान के समान करने के लिए भारत सरकार ने १८ दिसम्बर १९४६ को सदन में एक विधेयक प्रस्तुत किया जो १५ फरवरी १९५२ को पारित किया गया। इस भारतीय खान अधिनियम १९५२ कहा जाता है। १९५६ में इसमें संशोधन किया गया। यह अधिनियम पिछले सभी ऐसे अधिनियमों को निरस्त करके उनका समन्वय करता है जो खानों में सुरक्षा तथा श्रमिकों के विनियमन से सम्बन्धित थे। यह अधिनियम अन्य बातों के प्रतिरिक्त कम काय घण्टा समयोपरि तथा वेतन सहित छुट्टियों की भी व्यवस्था करता है तथा सुरक्षा व स्वास्थ्य सम्बन्धी उपबन्धों को दब बनाता है। अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं—

(क) यह अधिनियम उन समस्त व्यक्तियों पर लागू होता है जो खान के कार्यों में या उससे सम्बन्धित किसी भी कार्य में लग हुए हैं। जम्मू व कश्मीर के प्रतिरिक्त समस्त भारत पर यह लागू होता है। खानों के अन्तर्गत खानों से सम्बन्धित अन्य कार्य तथा स्थान जहाँ भी श्रमिक कार्य करते हैं सम्मिलित कर लिए गए हैं। खान की परिभाषा अधिक विस्तृत कर दी गई है और उसमें निम्न लिखित सम्मिलित किए गये हैं—खानों के रास्ते समतल क्षेत्र मशीन टाईम गाड़ियाँ कायस्थानाय विजनी घर टाईम गाड़ियों आदि के ठहरने के स्थान खनिज पदार्थ और कायना धोने के स्थान आदि। (ख) खान के ऊपर तथा खान के भीतर कार्य करने वाले समस्त व्यक्ति श्रमिकों के कार्य घण्टा कर प्रति सप्ताह ४८ कर दिये गए हैं तथा अधिनियम में यह भी व्यवस्था है कि खान के अन्दर प्रतिदिन ८ घण्टा से अधिक एवं खान के ऊपर प्रतिदिन ६ घण्टे से अधिक किसी श्रमिक को कार्य करने की अनुमति नहीं होगी। काम करने के प्रत्येक पाँच घण्टों के पश्चात् छाने घण्टे का एक विश्राम मध्याह्नतर देना होगा और कोई भी श्रमिक सप्ताह में ६ दिन में अधिक कार्य नहीं करेगा। १९२३ के अधिनियम में समयोपरि देन की दर निश्चित नहीं की थी किन्तु १९५२ के अधिनियम में यह व्यवस्था थी कि खान के ऊपर कार्य करा वाले श्रमिकों की मजदूरी की साधारण दरों से १½ गुनी दरों पर समयोपरि दी जायेगी तथा खान के भीतर कार्य करने वाले श्रमिकों की मजदूरी की साधारण दर से दुगुनी दर पर समयोपरि दी जायेगी, परन्तु कोई भी श्रमिक समयोपरि सहित एक दिन में १० घण्टों से अधिक कार्य नहीं कर सकता। कार्य का अधिकतम समय विस्तार खान के ऊपर कार्य करने वाले श्रमिकों के लिए १२ घण्टा तथा खान के भीतर कार्य करने वालों के लिए ८ घण्टे निश्चित किया गया है। (ग) अधिनियम के अन्तर्गत खान के अन्दर रोजगार में लगे व्यक्तियों की आयु सीमा बढ़ाकर १७ से १८ कर दी गई है तथा किशोर (अर्थात् १५ से १८ वर्ष की आयु के बीच के व्यक्ति) श्रमिकों के लिए प्रतिदिन ४½ घण्टा

कार्य की सीमा निर्धारित की गई है। (घ) खान के अन्दर स्त्रियों को रोजगार पर लगाने पर प्रतिबन्ध इस अधिनियम में भी है, तथा इस बात की व्यवस्था है कि खान के ऊपर किसी भी स्त्री को प्रातः ६ बजे से सन्ध्या ७ बजे के प्रतिरिक्त कार्य करने की अनुमति नहीं दी जायेगी। राज्य सरकारें इन सीमाओं को कम या अधिक कर सकती है, किन्तु १० बजे रात्रि से ५ बजे प्रातः के बीच कार्य करने की अनुमति नहीं दे सकती। (ङ) अधिनियम में एक साप्ताहिक विराम दिवस के प्रतिरिक्त श्रमिकों को वेतन सहित छुट्टियों तथा एक्जी छुट्टियों को प्रदान करने की भी व्यवस्था है। श्रमिक १२ माह की निरन्तर नौकरी पूर्ण करने के पश्चात् निम्न दरों पर छुट्टी ले सकते हैं—(i) मासिक वेतन पाने वाले श्रमिक १४ दिन, (ii) साप्ताहिक मजदूरी पाने वाले श्रमिक अथवा सामान बढ़ाने वाले या खान के भीतर उजरत पर कार्य करने वाले श्रमिक ७ दिन। मासिक मजदूरी पाने वाले श्रमिक ३० दिन तक छुट्टियाँ एकजित कर सकते हैं (१९५६ में संशोधन के अनुसार ३० दिन)। (च) १९४८ के फौजदारी अधिनियम के आधार पर इस अधिनियम में स्वास्थ्य, सुरक्षा तथा कल्याण सम्बन्धी पर्याप्त उपबन्ध भी बनाये गये हैं। कल्याण अधिकारी की नियुक्ति, प्राथमिक उपचार का सामान, क्षिपु-गृह, विश्राम-गृह, खान के ऊपर स्नान-घर, पचाव करने वाले केन्द्रीय स्थान, फौजदारी, एम्बुलेन्स तथा रोगी को ले जाने वाले स्ट्रैचर, ठण्डा और सुद्ध पीने का जल, खीचानय, भूतनाय आदि भी अधिनियम में व्यवस्था है। (छ) अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन करने वालों को समुचित दण्ड देने की भी व्यवस्था है, यह दण्ड कारावास या जुर्माना या दोनों के रूप में दिया जा सकता है। (ज) प्रशासन के हेतु अधिनियम में खानों के मुख्य निरीक्षक की नियुक्ति की व्यवस्था है, जिसकी सहायता खानों के निरीक्षक तथा जिलाधीश करेंगे। निरीक्षक ऐसे औपचारिक कार्यों को करने की आज्ञा दे सकते हैं जो श्रमिकों की सुरक्षा के लिए आवश्यक हो।

१९५२ के भारतीय खान अधिनियम में १९५१ के खान (संशोधन) अधिनियम द्वारा संशोधन किया गया है। यह संशोधन अधिनियम १६ जनवरी १९६० को लागू किया गया। संशोधित अधिनियम की कुछ मुख्य धाराएँ निम्नलिखित हैं— 'खान' शब्द की परिभाषा को और अधिक स्पष्ट कर दिया गया है और अब इनके अन्तर्गत सभी प्रकार के कोरिंग, बरमे के छेद, तेल के कुएँ, खानों के मार्ग, पत्थर की खानें, खुले स्थान पर किये जाने वाले कार्य, रेले, हवाई रज्जुमार्ग, वाहक, ट्राम्वे, सरकने (shdings), निर्मासालाये तथा विद्युत घर आदि और वे समस्त स्थान जो खानों के समीप या खानों से सम्बन्धित हैं और जिनमें खानों से सम्बन्धित कार्य होते हैं, खान के अन्तर्गत आ जाते हैं। संशोधित अधिनियम में यह व्यवस्था भी है कि जिन खानों में १५० या उससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं वहाँ प्राथमिक उपचार के लिये पृथक् कमरे होने चाहियें। १९५२ के अधिनियम में इसके लिये ५०० श्रमिकों की छत थी। अधिनियम में यह भी धारा है कि जहाँ खान में श्रमिकों को रोजगार पर नहीं लगाया जा सकता जिसका गतिर राज

निरीक्षक की चतावनी पर भी एसी बातों को ठीक नहीं करता जिनसे मानव-जीवन का, अथवा सुरक्षा का खतरा हो। इस अधिनियम में खान के अन्दर और खान के ऊपर दानो ही स्थानों पर किये जाने वाले सम्योपरि काम के लिए साधारण मजदूरी से दुगुनी मजदूरी देने की व्यवस्था की गई है जबकि मूल अधिनियम में ये दरे खान के ऊपर काम करने वाले श्रमिकों के लिये डेढ़ गुनी और खान के अन्दर काम करने वाले श्रमिकों के लिये दुगुनी थी। संशोधित अधिनियम में यह भी व्यवस्था की गई है कि खान के अन्दर काम करने वाले श्रमिकों को प्रति २० दिन काम के उपरान्त एक सवेतन छुट्टी दी जायगी और खान के ऊपर काम करने वालों को प्रति १६ दिन काम के उपरान्त एक सवेतन छुट्टी मिलेगी। इस प्रकार की छुट्टियाँ ३० दिन तक एकत्रित की जा सकती हैं। अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन करने पर और अधिक दण्ड देने की व्यवस्था है।

### खानों के लिए अन्य विधान

१९४७ का कोयला खान थम कल्याण निधि अधिनियम, १९४६ का अन्नक खान थम कल्याण निधि अधिनियम तथा कच्चा लोहा खान थम कल्याण उपकर अधिनियम, १९६१ भी सरकार द्वारा पारित किये गये हैं। पिछले पृष्ठों में कल्याण कार्यों के अन्तर्गत (दखिये पृष्ठ ३३४-३३६) इन अधिनियमों का उल्लेख किया जा चुका है। सरकार ने १९४८ का कोयला खान शर्बीट ट पण्ड एवं बोनस योजना अधिनियम भी पारित किया है जिसका सामाजिक सुरक्षा क अन्तर्गत पृष्ठ (४४०-४४०) पर उल्लेख किया जा चुका है तथा सरकार ने खान मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम भी पारित कर दिया है (दखिये पृष्ठ ३८६-८६)। खानों में दुष्टताप्रा की रोकथाम के लिए १९५५ में कोयला खान (अस्थायी) विनियम भी सरकार ने घोषित किये (दखिये पृष्ठ ५००)। अक्टूबर १९५७ से कोयला खानों के लिये विनियम (Regulations) की एक पूर्ण संशोधित संहिता लागू कर दी गई है और अब तक जो भी विनियम थे वह समाप्त कर दिये गये हैं। यह विनियम इस बात की व्यवस्था करते हैं कि जलन वाली तथा जहरीली गैसों, धूल, खानों में पानी भर जान या आग लग जान या तापक्रम एकदम से बढ़ जान आदि से खान के भीतर कार्य करने वाले श्रमिकों की प्रभावशालक रूप से सुरक्षा हो सके। खानों में "बचाव नियम (Rescue Rules), जो १९३६ में बनाये गये थे, पुनः १९४६ में बनाये गये हैं। खानों में विद्युत्‌शक्ति के लिये भी १९४६ में नियम बनाये गये थे तथा १९५६ में यह नियम फिर से बनाये गये और इनमें १९६१ में संशोधन भी किया गया। इस प्रकार खान श्रमिकों की सुरक्षा तथा श्रमिकों के स्वास्थ्य तथा आवास दशाओं को सुधारने के लिये सरकार ने उपयोगी विधान बनाये।

सन् १९३६ का कोयला खान सुरक्षा (उचित व्यवस्था) अधिनियम  
[The Coal Mines Safety (Stowing) Act, 1939]

यह अधिनियम कोयला खानों से रखने के कार्यों में सहायता करने के लिये

एक निधि की स्थापना करने की व्यवस्था करता था। अधिनियम के अनुसार इस निधि का धन एक उत्पादन-कर द्वारा संचित किये जाने की व्यवस्था थी तथा उसका प्रशासन एक कोयला खान स्टोइज़्म बोर्ड को सौंपा गया था जिसमें ६ व्यक्ति थे। इस अधिनियम के अन्तर्गत खानों के निरीक्षकों तथा मुख्य निरीक्षक को यह अधिकार दिया गया था कि वे खानों के मालिकों, अभिकर्तृओं अथवा प्रबन्धकों को खानों के श्रमिकों के लिये आवश्यक सुरक्षात्मक कार्य करने को बाध्य करे। किन्तु, जैसा कि १९४६ में कोयला खानों में श्रम की दशाओं की जांच से स्पष्ट है, कुछ खानों ने ही इस अधिनियम का लाभ उठाया। १९४५ की भारतीय कोयला खान समिति ने यह जांच की थी कि यह अधिनियम किस प्रकार लागू किया जा रहा था। इस समिति की कुछ सिफारिशों को लागू किया गया। अन्त में इस अधिनियम के स्थान पर १९५२ का निम्नलिखित अधिनियम पारित किया गया।

### १९५२ का कोयला खान (बचत तथा सुरक्षा) अधिनियम [The Coal Mines (Conservation and Safety) Act, 1952]

यह अधिनियम, जो जम्मू व कश्मीर राज्य को छोड़कर, समस्त देश में लागू होता है, केन्द्रीय सरकार को ऐसे कार्य अपनाने का अधिकार देता है जिन्हें सरकार कोयला बचत के लिये या कोयला खानों में सुरक्षा व्यवस्था बनाये रखने के लिये आवश्यक समझे। सरकार कोयले की राख कम करने के लिये कोयला धोने की आज्ञा दे सकती है तथा कोयला बचत के लिये मालिकों को कोयला ठिकाने से रखने को कह सकती है। इस अधिनियम में एच कोयला बोर्ड तथा सलाहकार समितियों के निर्माण की व्यवस्था भी है। सरकार को कोयला ठिकाने से रखने में सहायता देने के हेतु कोयले पर उत्पादन कर लगाने का भी अधिकार दिया गया है। उत्पादन कर की दर एक रुपये प्रति टन कोयले से अधिक नहीं बढ़ाई जा सकती थी, परन्तु १९६१ में संशोधन के अनुसार यह मात्रा ४ रुपये प्रति टन कर दी गई है। सरकार सब कोयले पर एक अतिरिक्त उत्पादन कर भी लगा सकती है जिसकी दर पहले दो चूने हुए (क), (ख) ग्रेड के लिये ५ रुपये प्रति टन तथा अन्य ग्रेड (I) के लिये दो रुपये प्रति टन से अधिक नहीं हो सकती। कर से प्राप्त धन बोर्ड को दिया जायेगा तथा 'कोयला खान बचत तथा सुरक्षा निधि' में जमा हो जायेगा। यह निधि अधिनियम के अन्तर्गत बनाई गई है। इस निधि का उपयोग अधिनियम के उद्देश्यों की पूर्ति के लिये तथा खानों में सुरक्षा से सम्बन्धित सुरक्षा कार्य के अनुसन्धान के लिये किया जा सकता है। मुख्य निरीक्षक तथा अन्य निरीक्षकों को यह अधिकार है कि वह कोयला ठिकाने से रखने के लिये या अन्य किसी भी कार्य के लिये, जिसे वह सुरक्षा के लिये आवश्यक समझते हों, खानों के मालिक, प्रबन्धक या अभिकर्ता को आज्ञा दे सकते हैं।

## वागान श्रम विधान (Plantation Labour Legislation)

### वागान म श्रमिक

बड़े नगरे क कारखाना श्रमिका की भाँति वागान क श्रमिक न तो इतन वाचाल (Vocal) ह और न ह्य जनता इह इतना अधिक जानती है। फिर भी घमना सर्रा के कारण और दग की अथ व्यवस्था म महत्वपूर्ण भाग लेने के कारण उनका महत्व कम नहीं है। यद्यपि इस महत्व का जनता को बहुत कम ज्ञान कराया जाता है। वागान १८३३ ल च श्रमिकों को रोजगार बते हे तथा नियमित व्यापार म इनका महत्वपूर्ण योगदान है। वागान श्रमिका की अपना विशेष प्रकार की समस्याय है। अधिकतर श्रमिक दूर के क्षेत्रा से भर्ती किये जाते हैं तथा इनमें प्रवासिता पाइ जाती है। वागान म काय भा साधारणतया मौसमी हाता है। अथ कारखाना की तुलना म वागान के श्रमिकों की आय भी कम होती है। वागान म चिकित्सा तथा शिक्षा की सुविधाओं का अभाव है और कल्याण सुविधाय भी अप्रयाप्त है। मजदूरिया बुलार आम बात है तथा श्रमिकों का स्वास्थ्य साधारणतः अस्वस्थ रहता है। आवास की दशाओं म भा काफी सुधार की आवश्यकता है। य समस्त बात बताती है कि वागान के श्रमिकों के जीवन के सब पहलुओं पर मान दन वात एक व्यापक विधान की बहुत अधिक आवश्यकता रहा है। परंतु १८५१ तक इस दिग्गम कोई पग नहीं उठाया गया। १८५१ म ही एक पथक वागान श्रमिक अधिनियम पारित किया गया परंतु इसको भी अप्रैल १८५४ तक लागू नहीं किया गया।

### आरम्भ म उठाए गए कुछ पग

भारतीय श्रम विधान क इतिहास म आरम्भ म उठाए गए वैधानिक पग वागान म काय पर लग हुए श्रमिकों स सम्बन्धित थे। असम क वागान उद्योग का अपने विकास के आरम्भिक चरणों म श्रमिकों की कमी की समस्या का सामना करना पडा था। मालिकों को दूर दूर स तथा अन्य राज्यों से श्रमिक भर्ती करने पड़ते थे जिनके वाष्ण धनक कठिनाइया तथा समस्याय उत्पन्न हो गई थी। इन कठिनाइया का हल करने क लिए १८६३ म १९०१ तक धनक अधिनियम पारित किये गये थे जिनम प्राच वगाल म थे तथा एक मद्रास म था। इन अधिनियमों ने भर्ती करने वाता क त्राइस स परावासियों (Emigrants) श्रमिका की रजिस्ट्री यात्रा म स्वास्थ्य सम्बन्धी सावधानिया श्रमिकों के सविदा की ३ स ५ साल तक का अवधि तथा मजदूरी निर्धारण आदि की व्यवस्था की गई थी। मालिकों का यह अधिकार दे दिया गया था कि भागे हुए श्रमिकों को गिरफ्तार करा ल। सविदा भग करना एक कानूनी अपराध बना दिया गया था। किंतु इन सब व्यवस्थाओं ने अनुबन्ध श्रम (Indentured Labour) पद्धति को ज न दे दिया। इस पद्धति ने श्रमिकों को पर्याप्त रूप स पूर्ति न समस्या को हल करने के स्थान पर नवीन कठिनाइयाँ

उत्पन्न कर दी। अतः १९०१ में असम थम तथा परावासी अधिनियम पारित किया गया। १९०८ में तथा १९१५ में दो संशोधित अधिनियम पारित किये गये, जिन्होंने अनुबन्ध थम पद्धति समाप्त कर दी तथा मालिकों द्वारा श्रमिकों को निजी रूप से बिरपतार कर लेने के अधिकार को बाधित से लिया। तथापि यह अधिनियम उद्योग की समस्याओं को हल करने में असफल रहा। १९२६ तथा १९३२ में १८५६ एवं १८६६ के अधिनियम निरस्त कर दिए गये। अन्त में रॉयल थम आयोग ने इन सब प्रश्नों पर विस्तार से विचार किया था तथा अनेक सिफारिशें भी की थीं। इन सिफारिशों के आधार पर ही चाय क्षेत्र परावासी श्रमिक अधिनियम १९३२ में पारित किया गया जो अक्टूबर १९३३ में लागू कर दिया गया।

### १९३२ का चाय क्षेत्र परावासी श्रमिक अधिनियम (The Tea Districts Emigrant Labour Act, 1932)

यह अधिनियम जम्मू एवं कश्मीर के अनिर्दिष्ट समस्त भारत पर लागू होता है। यह अधिनियम मुख्यतया असम के चाय बागान के श्रमिकों की भर्ती पर नियन्त्रण लागू करने से सम्बन्धित है और इस बात की व्यवस्था करता है कि थोड़े से और फुसलाकर श्रमिकों की भर्ती न की जा सके तथा असम तक यात्रा के लिए उचित सुविधाएँ प्रदान की जाएँ। यह अधिनियम केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में राज्य सरकारों को यह अधिकार देता है कि राज्य के किसी क्षेत्र को नियमित परावासी क्षेत्र घोषित कर दें तथा किसी व्यक्ति को मालिक अथवा मालिकों की ओर से आगे भेजने वाले स्थानीय अभिकर्ता (Agent) का कार्य करने का लाइसेंस दे दें। नियन्त्रित परावासी क्षेत्रों से भर्ती किए हुए व्यक्ति लाइसेंस-युक्त स्थानीय अभिकर्ता द्वारा तथा निर्धारित मार्गों से ही असम भेजे जा सकते हैं तथा उनके भेजे जाने के मार्ग में भोजन तथा ठहरने का अभिकर्ताओं द्वारा प्रबन्ध होता है। राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार की अनुमति से किसी नियन्त्रित परावासी क्षेत्र या उसके किसी भाग को सीमाबद्ध (Restricted) भर्ती क्षेत्र भी घोषित कर सकती हैं। ऐसी स्थिति में लाइसेंस-युक्त आगे भेजने वाले अभिकर्ता के या लाइसेंस-युक्त भर्ती करने वाले के अथवा किसी ऐसे बागान सरदार के अनिर्दिष्ट, जो चाय बागान के मालिक या प्रबन्धक का प्रमाण-पत्र रखता हो, अन्य कोई व्यक्ति किसी भी व्यक्ति को सहायता प्राप्त परावासी के रूप में असम जाने में सहायता नहीं दे सकता।

अधिनियम १६ वर्ष की आयु से कम के बालकों को असम जाने के लिए सहायता करने पर रोक लगाता है, जब तक कि बालक अपने माता-पिता या ऐसे वयस्क रिश्तेदारों के साथ न हो जिन पर वे आश्रित हों। इसी प्रकार किसी विवाहित स्त्री को भी, जो अपने पति के साथ रहती हो, बिना उसके पति की अनुमति के असम जाने के लिए सहायता नहीं दी जा सकती। इसके अनिर्दिष्ट



असम में प्रवेश करने की तिथि से तीन वर्ष की अवधि समाप्त होन पर, या कुछ विशेष परिस्थितियों में इसके पूर्व भी, प्रत्येक परावासी तथा उसके परिवार को स्वदेश लौटन का अधिकार है। इस प्रकार वापिस लौटने का व्यय भी मालिकों को वहन करना पड़ता है। अधिनियम के अनुसार मालिक को यात्रा के लिए केवल किराया ही नहीं देना होता बल्कि यात्रा की अवधि में निर्वहण भत्ता भी देना पड़ता है तथा धर्मिकों के लिए उचित स्थानों पर विधाम गृहों की भी व्यवस्था करनी पड़ती है।

अधिनियम एवं परावासी धर्मिक के नियन्त्रक (Controller) तथा एक या अधिक उपनियन्त्रक की नियुक्ति की व्यवस्था करता है जिन्हें अधिनियम में दिये गये कार्यों तथा कतब्यों का पालन करना होता है। नियन्त्रक तथा उसके सिबबन्दी (Establishment) के व्यय का वहन करन के लिए अधिनियमों में मालिकों पर एक उपकर लगाने की व्यवस्था है। इस उपकर की दर असम में प्रवेश करने वाले प्रत्येक सहायता-प्राप्त परावासी धर्मिक के हिसाब से ६ रुपये तक हो सकती है और यह दर प्रत्येक वर्ष निर्धारित की जा सकती है। १९५८ के लिए सरकार ने उपकर की दर ५ रु० निश्चित की थी। १९५९ में इस दर को बढ़ा कर ८ रु० कर दिया गया और १९६४ में ९ रु० की दर थी। परावासी धर्मिक का नियन्त्रक इस अधिनियम के प्रशासन की वार्षिक रिपोर्ट भी तैयार करता है।

अधिनियम के अन्तर्गत बनाये गये नियमों को १९३३ में लागू किया गया। इन नियमों में १९५४ में संशोधन भी हुआ। इस संशोधन के अनुसार असम जाने वाले धर्मिक केवल उस रेलवे मार्ग से ही जा सकते हैं जो बांग्लादेश में पड़ता है। इसके प्रतिरक्षण जो धर्मिक असम में वचपन से ही आ गये थे उन्हें भी अपन घरों को वापिस लौटन का अधिकार दे दिया गया है। गलत सूचना देने वाले मध्यस्थों के लिए दण्ड की व्यवस्था भी की गई है। वापिस भेजे गये धर्मिकों की तथा भागे हुए धर्मिकों की सूचना देना मालिकों के लिए अनिवार्य कर दिया गया है। १९५९ में एक संशोधन के अनुसार रास्ते में पड़ने वाले डिपो में २ से १० वर्ष तक के बच्चों के लिए भी १० छटाक दूध प्रतिदिन देने की व्यवस्था कर दी गई है। दो साल से कम के बच्चों को जो दूध दिया जाता था उसकी मात्रा ६ छटाक से बढ़ाकर १२ छटाक कर दी गई है।

यह अधिनियम केवल धर्मिकों की भर्ती तथा भर्ती हुए धर्मिकों को असम भेजने तथा उनके स्वदेश लौटने को विनियमित करता है। किन्तु बांग्लादेश में धर्मिकों की बांग्लादेश को विनियमित नहीं करता। केवल काशीन राज्य में मई १९३७ में बनाये गये कुछ नियमों के अन्तर्गत बांग्लादेश धर्मिकों की बांग्लादेश को विनियमित करने की व्यवस्था थी। १९५५ में इस अधिनियम के अन्तर्गत बनाये गये नियमों को उड़ीसा में भी लागू कर दिया गया था।

अगस्त १९६० में बांग्लादेश आयोगिक समिति ने असम के बांग्लादेश में धर्मिकों की भर्ती का अवलोकन कर यह निर्णय किया कि केन्द्रीय सरकार की

अनुमति के बिना राज्य के क्षेत्र में बाहर कोई नई भर्ती न की जाये। प्रकतूबर १९६४ में बागान औद्योगिक समिति द्वारा यह भी सुझाव दिया गया कि चाय जिला परावासी श्रमिक अधिनियम में समुचित संशोधन किया जाये ताकि इसके अपवचन को रोका जा सके और मालिकों को अवैध रूप से श्रमिक भर्ती करने पर दण्ड दिया जा सके। बाद में यह निश्चय किया गया कि इस अधिनियम को निरस्त कर दिया जाये और 'परावासी श्रमिक नियन्त्रक' शिखर के उस संगठन का समापन कर दिया जाये जिसकी स्थापना अधिनियम के अन्तर्गत की गई थी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए 'चाय जिला परावासी श्रमिक (निरस्तन) विधेयक, १९६६' प्रस्तुत किया गया, परन्तु सामान्य निर्वाचन से पूर्व राष्ट्रीय लोकसभा के भंग हो जाने के कारण वह पारित न हो सका।

### १९५१ का बागान श्रमिक अधिनियम (The Plantation Labour Act of 1951)

बागान की कार्य दशाओं को विनियमित करने के पूर्ण अभाव पर थम अनुसन्धान समिति (१९४६) ने अपने विचार प्रकट किये तथा बागान के लिए एक पृथक् अधिनियम बनाने की सिफारिश की थी। १९४७ में बागान के लिए एक औद्योगिक समिति की नियुक्ति की गई तथा भारत सरकार ने राज्य सरकारों, मालिकों तथा श्रमिकों के प्रतिनिधियों का बागान उद्योग की समस्याओं पर विचार करने के लिए एक सम्मेलन बुलाया। औद्योगिक समिति ने सिफारिश की कि उपयुक्त मजदूरी निश्चित करने के लिए बागान में श्रमिकों के जीवन-स्तर तथा निर्वाह लागत की जाँच की जानी चाहिए। यह कार्य थम ब्यूरो के निदेशक को सौंपा गया। सम्मेलन में यह भी तय हुआ कि बागान में डाक्टरों सहायता के पर्यन्त स्तर का अध्ययन करने तथा उसमें सुधार के लिए सुझाव देने के हेतु एक चिकित्सक विशेषज्ञ नियुक्त किया जाये। यह कार्य स्वास्थ्य सेवाओं (सामाजिक बीमा) के उप-महानिदेशक, मेजर ई० लायड जोन्स को सौंपा गया था। मार्च १९४८ में इन सबकी रिपोर्टों पर औद्योगिक समिति द्वारा विचार किया गया। इस समिति ने सिफारिश की कि बागान में १२ वर्ष से कम आयु वाले बालकों को रोजगार देने पर रोक लगा देनी चाहिए तथा डाक्टरों सहायता का स्तर कानून द्वारा निर्धारित कर दिया जाना चाहिए तथा बागान में कार्य की दशाओं में भी सुधार होना चाहिए। इन सबके परिणामस्वरूप अक्टूबर १९५१ में सरकार ने बागान श्रमिक अधिनियम पारित किया। किन्तु बागान में मन्दी आने के कारण इसे लागू करने में विलम्ब हो गया। अप्रैल १९५४ में यह अधिनियम लागू किया गया। १९६० में इसमें एक संशोधन किया गया। अधिनियम का उद्देश्य बागान के श्रमिकों को कल्याण सुविधाएँ प्रदान करना तथा उनकी कार्य की दशाओं को नियन्त्रित करना है। अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्न प्रकार हैं—

(१) यह अधिनियम उन समस्त चाय, कॉफी, रबर तथा सितकोना बागान में लागू होता है जिनका २५ एकड़ या अधिक क्षेत्र हो तथा जो ३० या अधिक

गया है। राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वह विश्राम के लिए साप्ताहिक दिन की व्यवस्था के लिए नियम बनाये तथा यदि साप्ताहिक छुट्टी के दिन काम कराया जाता है तो उसका भुगतान कैसे किया जाये, इसके लिए भी नियम बनाये। श्रमिकों को इस बात की छूट है कि वे विश्राम के किसी भी दिन काम कर सकें बशर्ते कि विश्राम का वह दिन बन्द छुट्टी का दिन न हो। परन्तु उन्हें बिना एक दिन के भी विश्राम-दिवस के लगातार १० दिन से अधिक काम करने की अनुमति नहीं दी जाती। यदि कोई श्रमिक दैनिक कार्य के लिए निश्चित समय से आध घण्टे के अन्दर नहीं आता तो मालिक उसे रोजगार में लगाने से मना कर सकता है। १२ वर्ष से कम के बालक वागान में काम नहीं कर सकते तथा ७ बजे सायं से ६ बजे प्रातः के बीच का रात्रि कार्य स्त्रियों तथा बालकों के लिये निषेध कर दिया गया है। समस्त बालकों एवं किशोरों को (१५ से १८ तक की आयु के बीच के व्यक्तियों को) अच्छे स्वास्थ्य का प्रमाण-पत्र देना होता है तथा उनकी प्रमाणित (Certifying) सर्जन द्वारा जांच की जा सकती है। यह प्रमाण-पत्र केवल १२ माह तक ही वैध होता है।

(६) प्रत्येक श्रमिक को संवेतन प्रवकाश निम्नलिखित दर पर दिये जाने की व्यवस्था है—(क) यदि श्रमिक नयस्क है तो कार्य के प्रत्येक २० दिनों पर एक दिन का प्रवकाश, (ख) यदि किशोर है तो कार्य के प्रत्येक १५ दिनों पर एक दिन का प्रवकाश। छुट्टियाँ ३० दिन तक एकत्रित की जा सकती हैं।

(७) अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन करने पर अथवा कार्य योग्यता का झूठा प्रमाण-पत्र देने पर दण्ड भी निर्धारित कर दिये गये हैं।

अधिनियम के अन्तर्गत नियम बनाकर अनेक राज्यों में लागू भी कर दिये गये हैं। परन्तु अनेक राज्य ऐसे हैं जिन्होंने नियमों को अभी तक पूर्ण रूप से लागू नहीं किया है। असम, पश्चिमी बंगाल एवं केरल में मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियमों के अन्तर्गत वागान की स्त्री श्रमिकों को मातृत्व-कालीन लाभ प्रदान किये जाते थे जहाँ अब केन्द्रीय मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम १९६१ लागू है।

वागान श्रमिक अधिनियम को १९६० में संशोधित किया गया और संशोधित अधिनियम २१ नवम्बर १९६० से लागू कर दिया गया है। इस संशोधित अधिनियम का उद्देश्य यह है कि इस बात को रोका जाये कि मालिक १९५१ के अधिनियम से बचने के लिए अपने वागान को छोटे-छोटे टुकड़ों में न बाँटे क्योंकि मालिकों ने ऐसा करना आरम्भ कर दिया था। संशोधित अधिनियम के मुख्य उपबन्ध इस प्रकार हैं—(क) राज्य सरकारों को इस बात का अधिकार दे दिया गया है कि वह अधिनियम के सभी या किसी भी उपबन्ध को किसी भी ऐसे वागान में लागू कर सकते हैं जिसका क्षेत्रफल १०-११७ हेक्टेर्स (२५ एकड़) से कम है या जिसमें ३० से कम श्रमिक कार्य करते हैं। परन्तु यह बात उन वागान पर लागू नहीं होगी जो अधिनियम के लागू होने से पहिले ही मौजूद थे। (ख) चिकित्सा सुविधाओं को श्रमिकों के परिवारों तक विस्तृत कर देने का उपबन्ध है। (ग) नौकरी

घोड़ने पर क्षतिपूर्ति मिलती थी। समयोपरि कार्य के लिये भुगतान की दर साधारण मजदूरी से १३ गुनी निर्धारित की गई थी। अधिनियम के अन्तर्गत सरकार को यह अधिकार भी था कि अधिनियम में दी हुई कुछ विशेष बातों के लिए सरकार नियम बनाये। इस प्रकार के बनाये गये नियमों को रेलवे कर्मचारियों के (रोजगार के घंटों से सम्बन्धित) नियम कहा जाता रहा है। परन्तु अधिनियम तथा नियम दोनों को साधारणतया "रोजगार घंटों के विनियम" (Hours of Employment Regulations) कहा जाता है।

### १९५६ का भारतीय रेलवे (संशोधन) अधिनियम [Indian Railways (Amendment) Act, 1956]

श्रम अनुसंधान समिति की रिपोर्ट तथा रोजगार घंटों के विनियमों के कार्य पर वार्षिक रिपोर्टों में अधिनियम के उपबन्धों की नए सिरे से जाँच करने की आवश्यकता की ओर संकेत किया गया था। मई १९४७ में न्यायाधीश राजाध्यक्ष के विवाचन निर्णय में भी (जिसका नीचे उल्लेख किया गया है) नियमों के दोहराने की सिफारिश की गई थी। नियमों में संशोधन कर दिये गये थे। परन्तु सरकार ने यही उचित समझा कि अधिनियम के अध्याय VI (A) में संशोधन कर दिया जाय जिसमें विवाचकों के विवाचन निर्णयों को वैधानिक भाव्यता मिल सके। परिणामस्वरूप भारतीय रेलवे (संशोधन) अधिनियम १९५६ के द्वारा इस अध्याय में संशोधन कर दिया गया यद्यपि विवाचन निर्णय १९५१ तक धीरे-धीरे सभी रेलों पर लागू हो गया था। न्यायाधीश राजाध्यक्ष के विवाचन निर्णय में रेलवे कर्मचारियों के वर्गीकरण, काम के घंटे और विश्राम अवधि आदि के विषयों में जो सिफारिशें की गई थी, संशोधित अधिनियम उन्हीं से सम्बन्धित हैं। सभी रेलवे कर्मचारियों को कम से कम २४ घंटे का लगातार विश्राम देना होगा जो रविवार को प्रारम्भ होगा। आपतकाल अथवा काम की असाधारण अधिकता के समय अधिनियम के अनुसार उपयुक्त अधिकारियों को यह भी अधिकार है कि वह काम के घंटे और विश्राम समय के उपबन्धों से अस्थायी रूप से छूट दे दे। समयोपरि काम के लिये साधारण मजदूरी की अपेक्षा कम से कम डेढ़ गुनी मजदूरी देने की व्यवस्था है।

### न्यायाधीश राजाध्यक्ष का विवाचन निर्णय (Justice Rajadhyaksha Award)

१९४६ में अखिल भारतीय रेलवे कर्मचारी संघ ने रेलवे कर्मचारियों की कुछ भागों के सम्बन्ध में भारत सरकार से एक विवाचक नियुक्त करने की प्रार्थना की, तथा अप्रैल १९४६ में भारत सरकार द्वारा न्यायाधीश श्री जी० एस० राजाध्यक्ष विवाचक नियुक्त किये गये। विवाद के विषय दैनिक मजदूरी पर कार्य करने वाले एवं अवर (Inferior) वर्ग के कर्मचारियों की निम्नलिखित बातों से सम्बन्धित थे : काम के घंटे, अवधि परचातु विश्राम व्यवस्था, अवकाश, बदली

श्रमिक अवकाश के नियम छुट्टियों की सुविधाय आदि । विवाचक ने अपना पचाट सरकार को मई १९४७ में प्रस्तुत किया तथा रोजगार घंटों के विनियमों के क्षेत्र का विस्तार करने की सिफारिश की ताकि अब तक जिन विभिन्न अन्य श्रमिक वर्गों को सम्मिलित नहीं किया जाता था उन्हें भी सम्मिलित कर लिया जाये । पचाट में श्रमिकों के निम्न चार वर्ग बनाने का सुझाव दिया गया—(क) **अभ्यन्तरीय (Intensive)** अर्थात् वे श्रमिक जो ऐसा कार्य करते हैं जो कठोर प्रकार का है और जिसमें निरन्तर ध्यान अथवा कठिन शारीरिक परिश्रम की आवश्यकता होती है । इनके कार्यों के घण्टे महीने में औसतन प्रति सप्ताह ४५ होने चाहियें और इन्हें प्रत्येक सप्ताह ३० घण्टे की लगातार विश्राम अवधि मिलनी चाहिये । (ख) **निरन्तर (Continuous)**—इस प्रकार के श्रमिकों के कार्य के घण्टे महीने में औसतन प्रति सप्ताह ५४ होने चाहिये और प्रत्येक सप्ताह में ३० घण्टे की लगातार विश्राम अवधि मिलनी चाहिए । ये श्रमिक अन्य किसी वर्ग में नहीं आते । (ग) **आवधिक रूप से सविराम श्रमिक (Essentially Intermittent)**—अर्थात् वे श्रमिक जिनके दैनिक कार्य घण्टों में कुछ ऐसी अवधि आ जाती है जब उन्हें कोई काम नहीं करना पड़ता । इनके साप्ताहिक घण्टे ७५ होने चाहियें और साथ साथ एक पूर्ण रात्रि सहित प्रति सप्ताह २४ घण्टों की लगातार विश्राम अवधि मिलनी चाहिये । (घ) **इनके प्रतिरिक्त (Excluded)**—इनमें रात्रि कार्य पर लग हुए कुछ चतुर्थ वर्गीय कमचारी आते हैं जैसे—सैनिक परिपालक (Attendant) गेट कीपर आदि तथा विश्वमनीय कार्यों में लगे व्यक्ति पयवेक्षक कमचारी तथा स्वास्थ्य एवं बिक्रिता सम्बन्धी कमचारी । इन कमचारियों को एक महीने में कम से कम ४८ घण्टों की एक लगातार विश्राम अवधि अथवा प्रत्येक पक्षवाड़े में २४ घण्टों की एक लगातार विश्राम अवधि प्राप्त होनी चाहिए । गाड़ी पर चढ़ने वाले कर्मचारियों के लिए विवाचक ने सिफारिश की थी कि इनका एक बार में कार्य का समय १० घण्टे से अधिक नहीं होना चाहिए तथा उनके लिए विश्राम समय एक माह में ३० निरन्तर घण्टों की चार अवधियों का अथवा २२ निरन्तर घण्टों की पाँच अवधियों का होना चाहिए । विवाचक ने छुट्टियाँ लेने पर श्रमिकों को लाने के लिये अवकाश तथा छुट्टियों के सम्बन्ध में भी कुछ सिफारिश की थी ।

भारत सरकार ने कार्य के घण्टे विश्राम अवधि तथा छुट्टियाँ लेने पर अन्य कमचारियों के लगाने के विषय में पचाट को स्वीकार कर लिया तथा एक आदेश द्वारा जून १९४८ में इस पचाट को ३ वर्ष की अवधि के लिये रेलवे प्रशासन पर लागू कर दिया । अवकाश नियमों तथा छुट्टी की सुविधाओं के सम्बन्ध में नियम स्थापित कर दिया गया था । जुलाई १९४८ में तथा पुनः फरवरी १९५० में रेलवे मन्त्रालय ने निर्धारित तिथियों में तथा विभिन्न चरणा में पचाट का लागू करने की आज्ञा दी । १९३१ के रेलवे कर्मचारी (रोजगार के घण्टे) के जो नियम थे उनको विवाचक की सिफारिशों का समावेश करने १९५१ के नवीन नियमों द्वारा स्थापना कर दिया गया । ३१ मार्च १९५१ तक पचाट समस्त रेलवे में लागू कर

दिया गया था। जैसा ऊपर कहा जा चुका है, सरकार ने नियमों को कानूनी मान्यता देने के हेतु १९५६ में इस अधिनियम में संशोधन किया। तब १९५१ के नियमों को समाप्त करके सरकार ने रेलवे कर्मचारी (काम के घण्टे) नियम, १९६१ में बनाये जो २३ दिसम्बर १९६१ से लागू हुये। नये नियमों में अधिक रेल कर्मचारियों को लाने की व्यवस्था है। रोजगार घण्टों के इन विनियमों का प्रशासन मुख्य श्रम आयुक्त (केन्द्रीय) का उत्तरदायित्व है यद्यपि प्रशासन का वास्तविक कार्य प्रत्येक रेलवे क्षेत्र में नियुक्त केन्द्रीय क्षेत्रीय श्रम कमिश्नरों, मुलह अधिकारियों तथा श्रम निरीक्षकों के द्वारा किया जाता है। १९६४-६५ में इन विनियमों के अन्तर्गत आने वाले रेलवे कर्मचारियों की संख्या १५,८६,००० थी। कार्य की प्रकृति के अनुसार इनका वर्गीकरण इस प्रकार था—श्रम प्रधान: २४२२ (०.१५%); निरन्तर: १३,७०,२६२ (८६.२४%); सविराम: १,५६,०२१ (९.८२%); अतिरिक्त ६०,२६५ (३.७९%)।

### जहाज सम्बन्धी श्रम विधान

जहाजों में रोजगार पर लगे किशोरों तथा बालकों के कार्यों के विनियमन का महत्व सर्वप्रथम भारत सरकार के सप्तम अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन द्वारा लया गया जिसने १९२० में नाविकों की न्यूनतम आयु से सम्बन्धित एक अभिसमय का मसौदा पारित किया था। यह अभिसमय भारत सरकार ने उस समय नहीं अपनाया। परन्तु १९२१ में अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन ने जब दो और अभिसमय पारित किये तो भारत सरकार ने इन्हें स्वीकार कर लिया। १९२३ में भारतीय व्यापारी जहाज अधिनियम पारित किया गया जिससे भारतीय नाविकों के रोजगार की दशाओं का विनियमन हो सके। अधिनियम बनने के पश्चात् इसमें प्रत्येक अवसर पर संशोधन किया गया और अन्ततः १९५८ में 'व्यापारी जहाज अधिनियम' द्वारा इसे निरस्त कर दिया गया। १९४९ का संशोधन नाविकों के लिये रोजगार बपतर खोलने की व्यवस्था करता था तथा १९५१ का संशोधन नाविकों की डाकदरी जाँच की व्यवस्था से सम्बन्धित था।

### १९२३ का भारतीय व्यापारी जहाज अधिनियम (Indian Merchant Shipping Act, 1923)

इस अधिनियम के मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित थे—

अधिनियम के अनुसार एक जहाजी कर्मचारी अर्थात् नाविक की भारतीय, ब्रिटिश अथवा विदेशी जहाज पर भर्ती केवल जहाज के 'मास्टर' (मुख्य प्रबन्धक) द्वारा या उसकी उपरिस्थिति में तथा अधिनियम में दिये गये एक निर्धारित ढंग से ही हो सकती थी। ऐसे जहाजों के अतिरिक्त जो स्वदेशी व्यापार में लगे हैं और जिनका भार ३०० टन से अधिक नहीं है, प्रत्येक अन्य भारतीय और ब्रिटिश जहाज के मास्टर को रोजगार में लगाते समय प्रत्येक नाविक के साथ एक करार करना होता था। इस करार में, जो एक निर्धारित फार्म पर होता था, यात्रा, कार्य की दशाएँ एवं मजदूरी प्राप्ति के विषय में विस्तृत विवरण होता था। ऐसी

स्थिति में जब किसी भारतीय नाविक की नौकरी विदेशी बन्दरगाह पर समाप्त कर दी गई हो, तो अधिनियम के अनुसार उसे किसी ऐसे जहाज पर नौकरी देने जाने की व्यवस्था थी, जो या तो उस बन्दरगाह को जा रहा हो जहाँ उस नाविक की भर्ती की गई थी या किसी ऐसे अन्य भारतीय बन्दरगाह को जा रहा हो जहाँ जाने के लिये वमंचारी सहमत हो। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था की जा सकती थी कि ऐसे नाविक को किसी अन्य भारतीय बन्दरगाह को बिना किराया आदि लिये या द्रव्य की बातों के अनुसार भेज दिया जाये। विदेशी जहाज के मास्टर के लिये भी यह अनिवार्य था कि यदि कोई नाविक विदेशी यात्रा के लिये किसी भारतीय बन्दरगाह पर भर्ती किया गया है। तो ऐसे नाविक से इसी प्रकार का करार करे। इसके अतिरिक्त प्रत्येक ऐसे नाविक की, जो विदेश जाने वाले किसी भारतीय या ब्रिटिश जहाज पर नौकरी करता हो, असहृदयी भी जहाज के मास्टर के सम्मूल ही होती थी और उसे अनहृदयी का सर्टिफिकेट भी मिलता था। १९३१ एक संशोधित अधिनियम के अनुसार नाविक को इस बात का अधिकार दे दिया गया कि वह जहाज के मास्टर से इस बात का सर्टिफिकेट ले कि उसका कार्य सँसा रहा था और उसने करार के अन्तर्गत अपने उत्तरदायित्व को पूरा किया था या नहीं।

१३ दिसम्बर १९४६ को जहाजी श्रमिकों के सम्भरण का विनियमन करने के हेतु एक संशोधित अधिनियम १९४६ पारित किया गया। इस अधिनियम को भारतीय व्यापारी जहाज (संशोधित) अधिनियम कहते हैं। अधिनियम में बन्दरगाहों पर नाविकों के लिये रोजगार दफ्तरों की स्थापना की व्यवस्था थी जिससे व्यापारिक जहाजों के लिये नाविकों की भर्ती और पूर्ति की उचित व्यवस्था हो सके। जहाँ भी ऐसे दफ्तर स्थापित किये गये हो वहाँ ऐसे दफ्तरों के द्वारा किसी जहाज पर नाविकों को रोजगार पर लगाया जा सकता था। अधिनियम की इस धारा को भंग करने वाले व्यक्तियों पर १०० रुपये तक जुर्माना किया जा सकता है। दम्बई में जून १९४४ तथा कलकत्ता में मार्च १९४५ में ऐसे दफ्तर स्थापित किये जा चुके थे। १९४१ में अधिनियम में एक अन्य संशोधन द्वारा नाविकों की एक निर्धारित ढंग से डाक्टरी जाँच करने की व्यवस्था की गई थी, तथा यह निश्चय बनाया गया कि कोई भी व्यक्ति नौकरी योग्य स्वास्थ्य के प्रमाण पत्र के बिना जहाज पर किसी रोजगार पर नहीं लगाया जा सकता था।

कुछ अपवादों के अतिरिक्त १४ वर्ष से कम आयु वाले बालकों को रोजगार पर लगाना इस अधिनियम द्वारा निषेध कर दिया गया था। इसी प्रकार कुछ विशेष परिस्थितियों के अतिरिक्त १८ वर्ष की आयु से कम वाले किशोरों को भारत के किसी भी रजिस्टर्ड जहाज में टीमर्स और स्टोक्स के रोजगार पर लगाना निषेध कर दिया गया था। जहाँ तक मजदूरों की प्रवाधगी का सम्बन्ध है, नाविक का मजदूरी प्राप्त करने का अधिकार उस समय से प्रारम्भ हो जाता था जब वह कार्य आरम्भ करता था अथवा जब करार के अन्तर्गत वह जहाज पर उपस्थित

होता था (इन में से जो भी अधिक पहिले हो)। जहाजी माल के लादने अथवा उतारने के तीन दिन के अन्दर या नाविक की अलहदगी के पाँच दिन के अन्दर (जो भी अधिक पहिले हो) मजदूरी की अदायगी कर देनी होती थी। यदि अदायगी में विलम्ब होता हो तो नाविक को प्रत्येक दिन के विलम्ब पर दो दिन के वेतन की दर से क्षति-पूर्ति प्राप्त करने का अधिकार था। परन्तु ऐसी क्षति-पूर्ति की कुल राशि दस दिन के दुगुने वेतन से अधिक नहीं हो सकती थी। प्रत्येक भारतीय तथा ब्रिटिश जहाज को मजदूरी तथा कटौती का ब्यौरा भी प्रस्तुत करना होता था। अधिनियम मजदूरी से कटौती करने तथा नाविक की पेशगी देने की व्यवस्था पर भी विनियमन करता था। यदि करार निश्चित अवधि के पहिले समाप्त कर दिया जाय जो ऐसी स्थिति में मजदूरी अदायगी की व्यवस्था कर दी गई थी। यदि कोई नाविक करार की शर्तों के विरुद्ध हटा दिया जाता था तब उसे न केवल अपनी मजदूरी पाने का अधिकार था वरन् वह एक माह की मजदूरी भी क्षति-पूर्ति के रूप में पाने का अधिकारी था। अदायगी से पूर्व मजदूरी को न तो किसी के नाम किया जा सकता था, न ही मजदूरी की कुर्की कराई जा सकती थी।

अधिनियम में नाविकों के स्वास्थ्य एवं कल्याण के लिये भी उपबन्ध थे। उदाहरणतया, जहाज पर पर्याप्त पीने के पानी के लिये, यात्रा पर बीमारी एवं दुर्घटनाओं आदि की स्थिति में उचित सामग्री के लिये तथा औषधियों की पर्याप्त रूप से प्राप्ति के लिये व्यवस्था की गई थी। मास्टर, नाविक तथा शिक्षार्थी नि:शुल्क चिकित्सा सहायता पाने के अधिकारी थे। जहाज पर प्रत्येक नाविक को कम से कम १२ साधारण फीट तथा ७२ घन फीट रहने का स्थान दिये जाने की व्यवस्था थी। अधिनियम के अन्य उपबन्ध अनुशासन सम्बन्धी विषयो, मृत नाविकों की सम्पत्ति का निवटारा, विपदाग्रस्त नाविकों की सहायता आदि के सम्बन्ध में थे। ऐसा नाविक जिसको नैदानिक रूप से रोजगार पर लगाया गया है, अपने करार के समाप्त होने तक जहाज नहीं छोड़ सकता था। नौकरी से भागने वाले नाविक की जहाज पर छोड़ी हुई समस्त वस्तुयें तथा उसकी मजदूरी जब्त की जा सकती थी। यदि भारत के बाहर वह जहाज से भागे तो उसे १२ सप्ताह तक का कारावास भी दिया जा सकता था। कार्य करने से मना करने पर अथवा अपने जहाज पर समय पर नौकरी पर न आने पर या बिना पर्याप्त कारणों के बगैर छुट्टी अनुपस्थित होने पर नाविक को दण्ड दिये जाने की व्यवस्था थी। १९२३ का अधिक क्षतिपूर्ति अधिनियम कुछ परिवर्तनों के साथ किसी शक्ति से चलने वाले जहाज पर अथवा ५० या अधिक टन वाले जहाज पर लगे मास्टर तथा नाविकों पर लागू होता था। १९३६ एवं १९४२ के युद्ध-काल में बनाये गये कुछ विशेष कानूनों के अन्तर्गत युद्ध में भाग्यल होने पर नाविकों को क्षति-पूर्ति तथा भत्ता भी दिया जाता था।

अधिनियम का प्रशासन जहाजी मास्टर्स द्वारा अथवा कुछ कार्यालयों, जैसे सीमा-कर (Customs) कार्यालय द्वारा होता था। यह जहाजी मास्टर्स का



वक्तव्य या कि वे अविनियम द्वारा निर्धारित टग में नाविका को हटाने तथा लगाने के कार्य में सुविधायें दे और देखभाल करें तथा उपयुक्त समय पर नाविकों की उपस्थिति प्राप्त करने के साधनों की व्यवस्था करें।

### १९५८ का व्यापारी जहाज अधिनियम (The Merchant Shipping Act, 1958)

१९५८ में एक नया अधिनियम १९५८ का व्यापारी जहाज अधिनियम' पारित किया गया। १ जनवरी १९६१ से इसके लागू होने के पश्चात् १९२३ के जहाज अधिनियम को निरस्त कर दिया गया है। नये अधिनियम में व्यापारी जहाज से सम्बन्धित कामों में संशोधन किया गया है और उन्हें समायोजित भी किया गया है जिससे भारतीय समुद्री व्यापार यातायात में और अधिक कुशलता आ जाय। यह नवीन अधिनियम निम्नलिखित बातों से सम्बन्धित है एक राष्ट्रीय जहाजी बोर्ड की स्थापना और उसके कार्य, सामान्य प्रशासन, एक जहाजी विकास निधि की स्थापना भारतीय जहाजों का रजिस्ट्रेशन, जहाज के अधिकारियों द्वारा सामर्थ्य के प्रमाणपत्र, समुद्री सेवा के लिये नाविका और शिक्षाधियों का वर्गीकरण यानी जहाजों का राबेक्षण, सुरक्षा घोट का दूट जाना और जहाज को हटाने से बचना एवं उबारना, दण्ड दन की व्यवस्था काय विधि आदि। केन्द्रीय सरकार का इस अधिनियम के अन्तर्गत नाविका के राजगार दफ्तर स्थापित करने का अधिकार दे दिया गया है ताकि नाविकों के रोजगार पर नियन्त्रण और विनियमन किया जा सके। जहा कही एस दफ्तर स्थापित हो जात है वहाँ किसी ना जहाज पर कोई भी नाविक केवल इन दफ्तरों के द्वारा ही भर्ती किया जा सकता है। प्रत्येक नाविक के पास अतःहदगी का एक प्रमाणपत्र होना आवश्यक है। १८-२५ के अधिनियम के समान ही प्रत्येक भारतीय जहाज के मास्टर को (१०० टन से कम के दक्षीय व्यापारी जहाजों का ध्या-कर) एक करार करना होता है। बच्चों का राजगार पर लगान की आयु बटाकर १५ वर्ष कर दी गई है। और १५ वर्ष से कम आयु वाले ट्रिम्पर या स्टोकर के कार्य पर नहीं लगाय जा सकत। एक राष्ट्रीय जहाजी बोर्ड जिसमें ६ सदस्य के सदस्य हैं तथा १६ सदस्य केन्द्रीय सरकार जहाज मालिकों और नाविकों के प्रतिनिधि के रूप में है, सरकार का इस अधिनियम से सम्बन्धित सभी बातों पर सलाह दन के लिये बताया गया है। जहाजी विवास निधि में सरकार द्वारा उपधान और ऋण के रूप में धन दिया जायगा और सरकार द्वारा नियुक्त की गई एक ६ सदस्यों की समिति द्वारा इनका प्रशासन होगा। सरकार द्वारा बनाई हुई चनों के अनुसार इस निधि में से कुछ विशिष्ट व्यक्तियों का ऋण तथा वित्तीय सहायता प्रदान की जायेगी। सरकार जब भी आवश्यक समझेगी, भारत के अथवा बाहर के बन्दरगाहों पर नाविकों के कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति करगी। अधिनियम के अन्य उपबन्ध उसी प्रकार के हैं जैसे १९४८ और १९११ में संशोधित १९२३ के अधिनियम के

हैं। इस अधिनियम का प्रस्तावन जहाजों के महा-निदेशक द्वारा किया जायेगा। १९१८ के व्यापारी जहाज अधिनियम को संशोधित करने का प्रस्ताव है ताकि 'समुद्र पर जीवन की सुरक्षा' से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय अम संगठन के १९६० के उस अधिसमय को कार्यरूप दिया जा सके जिसने कि १९४८ के अधिसमय का स्थान लिया था।

## गोदी श्रमिक विधान (Dock Labour Legislation)

संतायात श्रमिकों का अन्य वर्ग गोदी, अर्थात् बन्दरगाहों पर रोजगार में लगे श्रमिकों का है। विभिन्न समितियों आदि ने, जिन्होंने गोदी श्रमिकों की दशाओं का सर्वेक्षण किया था, यह सिफारिश की थी कि रोजगार में अकस्मिकता के कारण उत्पन्न कठिनाइयों को कम करने की दृष्टि से गोदी श्रमिकों के स्थायीकरण (Decasualisation) की नीति अपनाई जाए। भारत सरकार द्वारा स्थायीकरण की ऐच्छिक आयोजनाओं को लागू करने के प्रयत्न किए गए थे किन्तु इन प्रयासों का कोई परिणाम नहीं निकला। कार्य की अकस्मिक प्रकृति के कारण गोदी कर्मचारियों को जो कठिनाइयाँ होती थी उनको दूर करने के लिए सरकार ने मार्च १९४८ में 'गोदी श्रमिक (रोजगार विनियमन) अधिनियम १९४८' में पारित किया।

## आरम्भ में उठाए गए कुछ पग

१९२२ तथा १९३१ में संशोधित १९०८ का भारतीय बन्दरगाह अधिनियम स्थानीय सरकारों द्वारा ऐसे नियम बनाये जाने की व्यवस्था करता है, जिनके अन्तर्गत ऐसे बन्दरगाहों में, जहाँ अधिनियम लागू होता है, कहीं भी १२ वर्ष से कम के बालकों द्वारा सामान लाने या ले जाने के कार्य को निषेध कर दिया जाय। इसके अतिरिक्त १९२६ में अन्तर्राष्ट्रीय अम सम्मेलन के एक अधिसमय के प्रसौदे, जिसे १९३२ में संशोधित किया गया, तथा रॉयल अम आयोग की सिफारिशों के परिणामस्वरूप १९३४ का भारतीय गोदी श्रमिक अधिनियम पारित किया गया। किन्तु इसको १० फरवरी १९४८ तक लागू नहीं किया जा सका। अधिनियम जहाजों में सामान चढ़ाने तथा उतारने के कार्य में लगे गोदी श्रमिकों की सुरक्षा के लिए सरकार को विनियम बनाने का अधिकार देता है। सरकार ने जनवरी १९४८ में विनियम बनाए जो गोदी श्रमिकों की उन खतरों या संकटों से रक्षा करने की व्यवस्था करते हैं जिन खतरों की उन्हें सम्भावना है। उदाहरणतया, कार्य स्थानों की सुरक्षा एवं कार्य पर पहुँचने के रास्ते में सुरक्षा, प्रकाश, बाड़ (Fence) आदि का प्रबन्ध, जहाजों पर पहुँचने और जाने के साधन एवं मालवास्त, मशीनों के चारों ओर घेरा तथा अन्य कई सुरक्षात्मक व्यवस्थाएँ, प्राथमिक उपचार के यन्त्र, दुर्घटित हुए व्यक्ति की जीवन रक्षा का सामान आदि। अधिनियम को लागू करने के लिए विभिन्न बन्दरगाहों में गोदी सुरक्षा निरीक्षक नियुक्त किए गये हैं। १९५३ के संशोधन द्वारा दुर्घटनाओं की सूचना का

उत्तरदायित्व पूर्णरूप से मालिकों का कर दिया गया है। अधिनियम का प्रशासन कारखानों के मुख्य सलाहकार का उत्तरदायित्व है।

१९४८ का गोदी श्रमिक (रोजगार विनियमन) अधिनियम  
(The Dock Workers (Regulation of Employment) Act, 1948)

यह अधिनियम इंग्लैन्ड के एक ऐसे ही अधिनियम के सामान्य सिद्धान्तों का अनुकरण करता है। अधिनियम मुख्य बन्दरगाहों के लिये केन्द्रीय सरकार को अधिकार देता है तथा अन्य बन्दरगाहों के सम्बन्ध में राज्य सरकारों को अधिकार देता है कि वे गोदी श्रमिकों की रजिस्ट्री की योजना बनायें जिससे उनके रोजगार में अधिक नियमितता आ सके तथा गोदी श्रमिकों के, चाहे वे पंजीकृत हो या न हो, रोजगार को एक किसी भी बन्दरगाह में ऐसे रोजगार की दशाओं तथा शर्तों का विनियमन किया जा सके। योजना में निम्नलिखित बातें विशेष रूप से होनी चाहिये—(क) गोदी कर्मचारियों की भर्तियों का विनियमन तथा उनका पंजीकरण, (ख) रोजगार की दशाओं एवं शर्तों का विनियमन, जैसे मजदूरी दर, कार्य के घण्टे, सवेतन प्रवकाश आदि, (ग) उन गोदी कर्मचारियों के रोजगार पर, जिन पर योजना लागू नहीं होती, नियन्त्रण रोक या प्रतिबन्ध लगाना, (घ) गोदी कर्मचारियों के लिये प्रशिक्षण एवं कल्याणकार्य, (च) ऐसे स्थानों में, जहाँ गोदी कर्मचारी कार्य पर लगे हैं वहाँ, उनके स्वास्थ्य एवं सुरक्षा की व्यवस्था, (छ) ऐसी अवधि में जब योजना के अन्तर्गत आये हुए गोदी कर्मचारियों को रोजगार या पूर्ण रोजगार प्राप्त न हो, उनको एक न्यूनतम वेतन की अदायगी।

अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि एक ऐसी सलाहकार समिति बनाई जाये जो इस अधिनियम के प्रशासन या योजना से सम्बन्धित अन्य विषयों पर सरकार को परामर्श दे। इस समिति में १५ से अधिक सदस्य नहीं होंगे और यह सदस्य बराबर की संख्या में सरकार, श्रमिक और मालिकों के प्रतिनिधि होंगे और सरकार द्वारा मनोनीत एक अध्यक्ष होगा। निरीक्षकों की नियुक्ति की व्यवस्था भी कर दी गई है। जून १९४९ में केन्द्रीय सरकार ने नियम बनाये तथा फरवरी १९५० में इस अभिप्राय से एक सलाहकार समिति की स्थापना की है। नियमों में १९६२ में संशोधन भी हुआ। इसके अतिरिक्त बम्बई में गोदी कर्मचारियों तथा उनके मालिकों में हुए आपसी समझौते के आधार पर भारत सरकार ने एक समिति इस हेतु नियुक्त की कि स्टेवडोर श्रमिकों का पंजीकरण करने, उनकी मजदूरी निश्चित करने तथा बारी-बारी से उन्हें रोजगार पर लगाने के सम्बन्ध में एक व्यापक योजना बनायें। यह योजना, जिसे बम्बई गोदी कर्मचारी (रोजगार विनियमन) योजना कहते हैं, १९५१ में बनाई गई थी। इस योजना के प्रशासन के लिए बम्बई गोदी श्रमिक बोर्ड की स्थापना की व्यवस्था है तथा निष्प्रति के प्रशासन के लिये बम्बई स्टेवडोर संघ की नियुक्ति की व्यवस्था है।

अनुशासनात्मक विषयों के लिये एक विशेष अधिकारी और अपीलों को सुनने के लिए अपीलीय अधिकरण भी नियुक्त किये गये हैं। योजना में मालिकों के लिये एक रजिस्टर, एक सरक्षित पूल रजिस्टर तथा एक मासिक रजिस्टर बनाने की भी व्यवस्था है। जिन श्रमिकों को जिस मालिक के साथ काम करना होता है वे उसके अतिरिक्त किसी अन्य मालिक के साथ कार्य नहीं कर सकते और न ही वह मालिक एजीकृत श्रमिकों के अतिरिक्त किसी अन्य को अपने यहाँ कार्य पर लगा सकता है। अप्रैल १९५१ में १२ सदस्यों के बम्बई गोदी श्रमिक बोर्ड की स्थापना हुई। इसी प्रकार की योजनाओं के अन्तर्गत ही कलकत्ता (सितम्बर १९५२), मद्रास (जुलाई १९५३), कोचीन (जुलाई १९५६), विशाखापट्टनम (नवम्बर १९५६), तथा मारमागोवा (अप्रैल १९६५) में बिबलौय गोदी श्रमिक बोर्डों की स्थापना हो गई है। इस योजनाओं को जनवरी १९५५ में सरकार द्वारा नियुक्त गोदी कर्मचारी जाँच शक्ति की सिफारिशों के आधार पर १९५६ में दोहराया भी गया है। १९५७ में एक अन्य योजना, जिसको एजीकृत गोदी कर्मचारी (रोजगार का विनियमन) योजना [Un-registered Dock Workers (Regulation of Employment) Scheme] कहते हैं, बम्बई, कलकत्ता व मद्रास में नये वर्ग के गोदी श्रमिकों के लिए लागू की गई है।

१९४८ के गोदी कर्मचारी (रोजगार विनियमन) अधिनियम को मार्च १९६२ में संशोधित किया गया। संशोधित अधिनियम के मुख्य उपबन्ध, जो कि १ जून १९६२ से लागू हुए, निम्न बातों से सम्बन्धित थे—(क) मालिकों का रजिस्ट्रेशन तथा उनसे रजिस्ट्रेशन शुल्क लिया जाना; (ख) योजनाओं के प्रशासन के लिये गोदी श्रमिक बोर्डों की स्थापना; (ग) लेखा-परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति, और (घ) गोदी श्रमिक सलाहकार समितियों में जहाज से सम्बन्धित व्यक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया जाना।

### मोटर यातायात के श्रमिकों के लिए विधान

१९३९ का मोटर गाड़ी अधिनियम (Motor Vehicles Act of 1939) मोटर चालकों के रोजगार की न्यूनतम आयु, कार्य के घंटे व विश्राम अवधि को नियमित करता है। अधिनियम द्वारा १८ वर्ष से कम की आयु के किसी भी व्यक्ति को मोटर गाड़ी के चालक के रूप में तथा २० वर्ष से कम के किसी भी व्यक्ति को यातायात गाड़ी के चालक के रूप में नियुक्त करना निषेध है। परन्तु यह बात केन्द्रीय सरकार के रोजगारों पर लागू नहीं होती और वहाँ पर न्यूनतम आयु १८ वर्ष है। अधिनियम द्वारा यातायात श्रमिकों के कार्य के घंटों को प्रतिदिन ६ अथवा प्रति सप्ताह ५४ निर्धारित किया गया है तथा इन्हें ५ घंटे लगातार काम के पश्चात् कम से कम आधा घंटे का विश्राम देने की व्यवस्था है। परन्तु इस अधिनियम में केवल चालकों के घंटे निर्धारित किये गये हैं और परिचारक (Attendant), कण्डक्टर (सवाहक), नलीनर और निरीक्षकों आदि अन्य श्रमिकों को

छोड़ दिया गया है। इनके रोजगार, कार्य और मजदूरी के लिये अभी हाल तक कोई पृथक् विधान नहीं था।

मार्च १९५५ में दहली में प्रथम अखिल भारतीय राज्य यातायात श्रमिक सम्मेलन हुआ। इसमें यातायात श्रमिकों के कार्य की दशाओं के विनियमन के लिये एक केन्द्रीय विधान बनाने की सिफारिश की। अप्रैल १९५६ में तथा अक्तूबर १९५८ में स्थायी श्रम समिति द्वारा, फरवरी १९५८ में विदलीय समिति द्वारा और केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा मामलों की जाँच की गई। अन्ततः १५ दिसम्बर १९६० का मोटर यातायात श्रमिक अधिनियम पास किया गया जिस पर २० मई १९६१ को राष्ट्रपति की स्वीकृति मिली। मार्च १९६२ तक यह सभी राज्यों में लागू कर दिया गया था।

### १९६१ का मोटर यातायात श्रमिक अधिनियम (The Motor Transport Workers Act, 1961)

इस विधान में मोटर यातायात सस्थानों में श्रमिकों के लिये कार्य के घण्टे, श्रम समय विस्तार, समयोपरि, सवेतन अवकाश, कल्याण सुविधाएँ आदि पर नियन्त्रण करने की व्यवस्था है। यह अधिनियम उन समस्त मोटर यातायात सस्थानों में लागू होता है जहाँ पाँच या उससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। राज्य सरकार उनको ऐसे मोटर यातायात सस्थानों पर लागू कर सकती है जहाँ पाँच से कम व्यक्ति कार्य करते हैं। बालकों का रोजगार पर लगाना निषेध कर दिया गया है। किन्तु भी नहीं कार्य कर सकते हैं जब उनका कार्य करने की समर्थता का प्रमाण पत्र मिल जाय। बसके श्रमिकों के कार्य घण्टे प्रतिदिन ८ तथा प्रति सप्ताह ४८ निर्धारित किये गये हैं और यह कार्य घण्टे एक दिन में दो से अधिक ठुकानों में नहीं बाँट जा सकते। लम्बे सफर पर तथा विशेष अवसरों पर कार्य के घण्टे प्रतिदिन १० तथा प्रति सप्ताह ५६ निश्चित किये गये। मोटर में खराबी हो जाने आदि पर काम के घण्टे कुछ अधिक हो सकते हैं। किछोरा के लिए कार्य के घण्टे प्रतिदिन ६ निर्धारित किये गये हैं और उनको १० बजे रात्रि से ६ बजे प्रातः तक कार्य पर नहीं लगाया जा सकता। श्रम समय विस्तार बसकों के लिये प्रतिदिन १० घण्टे व किन्तों के लिये प्रतिदिन ६ घण्टे निर्धारित किया गया है। समयोपरि कार्य के लिये दानों का ही दुगुनी दर से मजदूरी देने की व्यवस्था है। सप्ताह में एक विश्राम दिन दिया जाना अनिवार्य है। सवेतन छुट्टियों की व्यवस्था इस प्रकार है—१ कम्पैण्डर वर्ष में २४० दिनों की उपस्थिति के पश्चात् बसकों के लिये २० दिन के कार्य पर १ दिन की छुट्टी और किछोरों के लिये १५ दिन के कार्य पर एक दिन की छुट्टी। जिस सस्थान में १०० या उससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं वहाँ कैंटीन की व्यवस्था की जायेगी। मानिका द्वारा अचछे प्रकार के विश्राम स्थल, वर्दी, दरमाती, प्राथमिक उपचार की सुविधाएँ, कपड़े धोने के लिये भत्ता आदि का प्रयत्न करने के लिये भी उपबन्ध है। १९२६ का मजदूरी

अदायगी अधिनियम गोटर यातायात श्रमिकों पर भी लागू होगा। अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन करने पर दण्ड की व्यवस्था की गई है। अधिनियम के प्रशासन का उत्तरदायित्व राज्य सरकारों पर डाला गया है।

### अन्य श्रम विधान

दुकानों और वाणिज्य संस्थानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिये भी वैधानिक पग उठाये गये हैं। भारत सरकार ने सबसे पहले अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के १९३० के एक अभिसमय को अपनाने के सम्बन्ध में दुकानों और वाणिज्य संस्थानों में कार्य करने वाले श्रमिकों को सुरक्षा प्रदान करने के प्रश्न पर विचार किया था, परन्तु अभिसमय को अपनाया नहीं गया। इस विषय में बम्बई सरकार ने सर्वप्रथम नवम्बर १९४० में एक अधिनियम पारित किया। इसके पश्चात् इसी प्रकार के अधिनियम अन्य राज्यों में भी पारित किये गये। राज्यों के पुनर्गठन से पूर्व २५ राज्यों में ऐसे अधिनियम लागू थे। अब ऐसे अधिनियम सभी राज्यों तथा सघ शासित क्षेत्रों में लागू हैं जहाँ कि या तो उन्होंने अपने ही अधिनियम बना रखे हैं अथवा अन्य राज्यों द्वारा पारित किये गये अधिनियमों को अपने यहाँ लागू कर दिया है। साप्ताहिक छुट्टी अधिनियम १९४२ नामक एक केन्द्रीय अधिनियम भी है जो केवल दुकानों व वाणिज्य संस्थानों आदि में काम पर लगे व्यक्तियों के लिये साप्ताहिक छुट्टी की स्वीकृति की व्यवस्था करता है। यह अधिनियम अनुज्ञात्मक प्रकृति का है और केवल उन्हीं राज्यों में लागू होता है जो अपने क्षेत्रों में इसके लागू होने की सूचना प्रसारित करते हैं। जहाँ तक राज्य अधिनियमों के क्षेत्रों का सम्बन्ध है वह विशिष्ट नगरीयों में दुकानों और वाणिज्य संस्थानों, बैंकिंग और बीमा कम्पों, जनपानशुद्धी व भोजगालयों, थियेटर व सिनेमा जैसे मनोरंजन के स्थानों पर लागू होते हैं। सरकार को इनके क्षेत्रों को विस्तृत करने का अधिकार है। ये अधिनियम अन्य बातों के अलावा इन बातों का नियमन करते हैं काम के दैनिक व साप्ताहिक घण्टे, विधायान्तर, संस्थानों के खुलने व बन्द होने का समय, मजदूरियों की अदायगी, समयोपरि वेतन, सबेदन अवकाश, वार्षिक छुट्टी, बच्चे तथा युवा व्यक्तियों आदि को काम पर लगाना। अनेक राज्यों में समय-समय इन अधिनियमों में संशोधन एवं परिवर्तन किया जाता रहा है और कुछ राज्यों में इनके स्थान पर नये अधिनियम लागू हो गये हैं।

जहाँ तक कार्य के घण्टों का सम्बन्ध है, यह विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है (देखें पृष्ठ ५१०)। अधिनियमों में संस्थानों के खोलने और बन्द करने के घण्टे, विश्राम मध्यान्तर, समय-विस्तार, समयोपरि दर आदि के सम्बन्ध में भी उपबन्ध दिये हुये हैं। छुट्टी और अवकाश के सम्बन्ध में उपबन्धों का उल्लेख पृष्ठ ७१-८० पर किया गया है। जहाँ तक किसानों और बालकों के रोजगार की न्यूनतम आयु का सम्बन्ध है, यह आयु आन्ध्र प्रदेश, केरल, उत्तर प्रदेश, पंजाब व गुजरात को छोड़कर (जहाँ १४ वर्ष है), सब राज्यों में १२ वर्ष है। उनके लिये

रात्रि में कार्य करना निषेध है। बालका और किशोरो के काम के घण्टे आध्र प्रदेश मद्रास और पश्चिमी बंगाल में प्रतिदिन ७ हैं तथा महाराष्ट्र गुजरात उत्तर प्रदेश तथा देहली में प्रतिदिन ६ हैं और मैसूर उड़ीसा पंजाब में प्रतिदिन ५ हैं। मध्य प्रदेश में प्रतिदिन ५½ हैं राजस्थान में प्रतिदिन ३ ह। इनमें अधिकतर स्थानों में रात या आधे घण्टे का विश्राम समय भी सम्मिलित है। बिहार में काम के घण्टे बालका के लिये प्रतिदिन ५ तथा किशोरा के लिये प्रतिदिन ७ है। बंगाल में बालको के रोजगार के ऊपर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। असम तथा केरल में काम के घण्टे निर्दिष्ट नहीं हैं।

इसके अतिरिक्त सभी अधिनियमों में श्रमिकों की मजदूरी की अदायगी को नियन्त्रित करने वाले उपबन्ध हैं। उत्तर प्रदेश आध्र प्रदेश पंजाब बिहार केरल व देहली में मजदूरी समय एक माह से अधिक नहीं होना चाहिये। असम में यह अवधि एक मास है। मजदूरी अवधि के समाप्त होने के पश्चात् मजदूरी का भुगतान बंगाल और असम में १० दिनों के अन्दर उत्तर प्रदेश पंजाब व देहली में ७ दिनों के अन्दर तथा मद्रास व आध्र प्रदेश में ५ दिनों के अन्दर हो जाना चाहिये। समयोपरि काम तथा कटौती आर जुमनि के नियम भी उपबन्ध बनाये गये हैं। सभी अधिनियमों में यह व्यवस्था की गई है कि समयोपरि काम के लिये सामान्य मजदूरी का दुगुना दिया जाना चाहिये किन्तु राजस्थान व पश्चिमी बंगाल में तथा महाराष्ट्र के मनोरजन स्थानों के लिये उक्त गुनी मजदूरी दी जाने की व्यवस्था है। अधिकांश अधिनियमों में यह व्यवस्था की गई है कि नौकरी समाप्ति की अवस्था में या तो एक माह का नोटिस देना चाहिये अथवा इसके स्थान पर एक माह का दत्तन देना चाहिये। पश्चिमी बंगाल उत्तर प्रदेश आध्र और पंजाब में अधिनियमों के प्रशासन के लिये दुकानों और वाणिज्य संस्थानों के मुख्य निरीक्षक नियुक्त किये गये हैं। कुछ राज्यों में इस कार्य के लिये कारखाना निरीक्षकों की ही नियुक्ति कर दी गई है। उत्तर प्रदेश बिहार मध्य प्रदेश राजस्थान मैसूर आध्र प्रदेश तथा देहली के अधिनियमों में यह भी व्यवस्था की गई है कि श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के उपबन्ध दुकानों और वाणिज्य संस्थानों के श्रमिकों पर भी लागू होंगे। बम्बई मध्य प्रदेश व राजस्थान के अधिनियमों में राज्य सरकारों को इस बात के अधिकार हैं कि वह मजदूरी अदायगी अधिनियमों के उपबन्धों को किसी भी मस्यान अथवा सब संस्थानों अथवा श्रमिकों के वर्ग या वर्गों पर लागू कर सकती है। मध्य प्रदेश के अधिनियम में प्राविडेण्ट फण्ड के सम्बन्ध में भी उपबन्ध हैं। उड़ीसा और राजस्थान में अधिनियम मातृत्व कालीन लाभ की भी व्यवस्था करते हैं। कुछ प्रदेशों के अधिनियमों में सफाई सवातन प्रकाश सुरक्षा आदि से सम्बन्धित उपबन्ध भी हैं।

विभिन्न राज्यों में उपबन्धों की कार्यक्षमता से पता चलता है कि निरीक्षक दल की अपर्याप्तता के कारण उनका उचित रूप से पालन नहीं किया जाता है। छुट्टी आदि के सम्बन्ध में अधिनियम के उपबन्धों को सार्वजनिक माना ही नहीं

जाता। उत्तर प्रदेश और मद्रास जैसे कुछ राज्यों में, जहाँ अधिनियमों को हाल ही में लागू किया गया है, श्रमिकों और माजिकों को अधिनियम के उपबन्धों के विषय में पूर्ण ज्ञान भी नहीं है। बहुधा देखा गया है कि श्रमिकों को साप्ताहिक छुट्टियों के दिन भी काम पर बुलाया जाता है, समयोपरि की अदायगी नहीं की जाती, कोई ब्योरा नहीं रखा जाता तथा मजदूरों की अदायगी नियमित रूप से नहीं की जाती। अतः इन अधिनियमों को दृढ़ रूप से लागू करने की आवश्यकता है। यह भी सुभाव है कि दुकानों और वाणिज्य मस्थानों के लिये केन्द्रीय अधिनियम बनाया जाय तथा कुछ ऐसे स्तर निर्धारित कर दिये जायें जिनका सभी राज्य अनुसरण करें।

इस अध्याय में श्रम विधान का उल्लेख कारखाना, खान, वागान, याता-यात तथा दुकान व वाणिज्य संस्थान, बीड़ी औद्योगिक स्थानों के वर्गों के अन्तर्गत किया गया है। श्रम विधान का निम्नलिखित क्षेत्रों के अन्तर्गत भी उल्लेख किया जा सकता है। श्रमिकों की सुरक्षा के अन्तर्गत जो अधिनियम पारित हुए हैं, वह निम्नलिखित हैं : १९३४ का भारतीय गोदी श्रमिक अधिनियम, १९३६ का कोयला खान सुरक्षा अधिनियम, १९५२ का कोयला खान (दबत और सुरक्षा) अधिनियम। इनका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। कल्याण के सम्बन्ध में सरकार ने निम्नलिखित अधिनियम पारित किये हैं : १९४७ का कोयला खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, १९४६ का अन्नक खान श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, १९५० का उत्तर प्रदेश बीनी एवं बालक भवसार उद्योग श्रम कल्याण एवं विकास निधि अधिनियम, १९५६ का उत्तर प्रदेश श्रम कल्याण निधि अधिनियम, १९५३ का बम्बई श्रम कल्याण अधिनियम, १९६५ का मैसूर श्रम कल्याण निधि अधिनियम, १९६५ का पंजाब श्रम कल्याण निधि अधिनियम, १९६१ का कच्चा बोहा खान कल्याण उपकर अधिनियम तथा १९५६ का असम चाय बागान कर्मचारी कल्याण निधि अधिनियम। इन सब का उल्लेख 'श्रम कल्याण कार्य' के अध्याय में किया गया है। जहाँ तक मजदूरी का सम्बन्ध है सरकार ने १९३६ का मजदूरी अदायगी अधिनियम, १९३८ का न्यूनतम मजदूरी अधिनियम और १९६५ का वीनस अदायगी अधिनियम पारित किये। इनका उल्लेख "औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी" अध्याय में किया गया है। सामाजिक सुरक्षा के मुख्य अधिनियम निम्नलिखित हैं। १९२३ का श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, १९४८ का कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, १९४८ का कोयला खान प्रोविडेंट फण्ड और वीनस योजना अधिनियम, १९५२ के मातृत्व-कालीन-लाभ अधिनियम, १९५५ का असम चाय बागान प्रोविडेंट फण्ड योजना अधिनियम तथा १९५२ का श्रमिक प्रोविडेंट फण्ड अधिनियम। इन सबका उल्लेख 'भारत में सामाजिक सुरक्षा' वाले अध्याय में किया जा चुका है। औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में निम्न अधिनियम पारित किये गये हैं। १९४७ का औद्योगिक विवाद अधिनियम, १९४६ का बम्बई औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम, १९४७ का उत्तर प्रदेश औद्योगिक विवाद अधिनियम तथा १९६० का मध्य प्रदेश



औद्योगिक सम्बन्ध अधिनियम। इन सबका विस्तृत वर्णन औद्योगिक विवाद वाले अध्याय में औद्योगिक विवाद विधान के अन्तर्गत किया जा चुका है। उसी अध्याय में १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम का भी उल्लेख किया गया है। १९२६ के भारतीय श्रमिक सघ अधिनियम, जिसमें १९४७, १९६० तथा १९६४ में संशोधन किया गया, का उल्लेख भी श्रमिक सघ आन्दोलन अध्याय ५ में किया जा चुका है। ऋण-प्रस्तुता के सम्बन्ध में विधान का उल्लेख ऋण-प्रस्तुता अध्याय में किया गया है। आवास के सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में आवास अधिनियमों का उल्लेख आवास के अध्याय में किया गया है। बाल श्रमिक के सम्बन्ध में १९३३ का बाल (श्रम अनुबन्ध) अधिनियम तथा १९३८ का बाल श्रमिक रोजगार अधिनियम पारित किये जा चुके हैं। इनका वर्णन 'बाल श्रम और स्त्री श्रमिकों' के अध्याय में किया जाएगा। रोजगार दफ्तर (रिक्त स्थानों की अनिवार्य सूचना) अधिनियम का उल्लेख भर्ती के अध्याय में किया जा चुका है। श्रम सम्बन्धी कुछ अन्य अधिनियम निम्नलिखित हैं —

### १९४७ का औद्योगिक सांख्यिकी अधिनियम (Industrial Statistics Act, 1942)

१९४७ में सरकार ने औद्योगिक सांख्यिकी अधिनियम पारित किया जिसने निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित आगड़ों का एकत्रित करने के उपरांत वे : (क) कारखानों से सम्बन्धित कोई भी विषय (ख) वस्तुओं का मूल्य, उपस्थिति, आवास और रहने की दशाएँ, ऋण-प्रस्तुता, मकानों का किराया, मजदूरी और वेतन, प्रोविडेंट तथा अन्य निधियाँ, लाभ व सुविधाएँ, कार्य के घंटे, रोजगार और बेरोजगारी तथा औद्योगिक व श्रमिक विवाद, आदि जैसे श्रम दगावरी और कल्याण से सम्बन्धित विषय। अधिनियम राज्य सरकारों द्वारा निम्नलिखित नौख्यिकी प्राधिकारियों को यह अधिकार देता था कि वह आवश्यक व्योरे की माँग कर सकें तथा सम्बन्धित कारगज-पत्रों की जाँच पटताल कर सकें। सूचना देने से मना करने अथवा गलत सूचना देन पर दण्ड की व्यवस्था भी की गई थी। अधिनियम को लागू करने के विषय में केन्द्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकारों को निर्देश देन की व्यवस्था थी।

१९४५ में राज्य सरकारी से २१ उद्योगों की पूँजी, उत्पादन लागत और उत्पादन मात्रा के सम्बन्ध में सूचना एकत्रित करने का कहा गया। बाद में ३४ और उद्योगों को सम्मिलित कर लिया गया था। परन्तु यह अनुभव किया गया कि अधिनियम और व्योरे देने के फार्म भरल जाने हुए भी व्योरे सन्तोदजनक रूप से नहीं दिये गये। सरकार ने यह निर्णय किया कि इस योजना को अन्य उद्योगों तक विस्तृत कर दिया जाय तथा औद्योगिक विवादों व अन्य मामलों के सम्बन्ध में भी सूचना एकत्रित की जाये। सरकार ने १९५१ में नमूने के तौर पर कुछ नियमों के मसौदे तैयार किये और इन्हें राज्य सरकारों को अपनाने के लिए भेजा।

इन नियमों को औद्योगिक सांख्यिकी श्रम नियम के नाम से जाना जाता है। इनके आधार पर अनेक राज्य सरकारें नियम बनाकर प्रकाशित कर चुकी है।

१९५३ का सांख्यिकी एकत्रित करने का अधिनियम

(The Collection of Statistics Act, 1953)

१९४२ के औद्योगिक सांख्यिकी अधिनियम को निरस्त कर दिया गया और अब उसके स्थान पर अपेक्षाकृत अधिक व्यापक १९५३ का सांख्यिकी एकत्रित करने का अधिनियम पारित किया गया है। अधिनियम १० नवम्बर १९५६ से लागू किया गया है और इसके अन्तर्गत नियम भी बना दिये गये हैं। इस अधिनियम का उद्देश्य उद्योग, व्यापार और वाणिज्य के सम्बन्ध में विशेष प्रकार की सांख्यिकी को एकत्रित करना है। सांख्यिकी एकत्रित करने के सम्बन्ध में इसके उपबन्ध लगभग वैसे ही हैं जैसे १९४२ के अधिनियम में थे। परन्तु नये अधिनियम में सांख्यिकी एकत्रित की जाने वाली इकाइयों की संख्या बढ़ा दी गई है। सूची में श्रमिकावर्त और श्रमिक सघों के विषयों को भी जोड़ दिया गया है। केन्द्रीय सरकार स्वयं भी, यदि चाहे तो, सांख्यिकी एकत्रित कर सकती है। जम्मू व कश्मीर राज्य को छोड़कर अधिनियम सारे भारत में लागू होता है। फरवरी १९६० में एक अधिमूचना द्वारा 'राष्ट्रीय सेम्पल सर्वे' के महानिदेशक को वाणिज्य और औद्योगिक संस्थानों तथा कारखानों से आंकड़े एकत्रित करने के लिए सांख्यिकी प्राधिकारी नियुक्त कर दिया गया है। औद्योगिक विवादों के आंकड़े एकत्र करने के लिए भी नियम बनाये जा रहे हैं।

श्रमजीवी पत्रकार (काम की शर्तें) तथा  
विविध उपबन्ध अधिनियम, १९५५

(The Working Journalists' (Conditions of Service) and  
Miscellaneous Provisions Act, 1955)

२० दिसम्बर १९५५ में श्रमजीवी पत्रकार (काम की शर्तें व विविध उपबन्ध) अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम के महत्वपूर्ण उपबन्ध वेतन बोर्डों की नियुक्ति, उनके निर्माण और अधिकारों से सम्बन्धित हैं। श्रमजीवी पत्रकारों के लिए वेतन की दरों को निर्धारित करते समय बोर्ड को इस बात का ध्यान रखकर चलना होगा कि अन्य तुलनात्मक नौकरियों में निर्वाह लागत और मजदूरी कितनी है। जिस समय तक वेतन बोर्ड की रिपोर्टें प्रकाशित न हो उस समय तक सरकार को वेतन की अन्तरिम दरें निर्धारित करने का अधिकार है। यदि छूटनी करनी हो तो यह आवश्यक है कि मालिक सम्पादक को ६ माह का तथा अन्य श्रमजीवी पत्रकारों को ३ माह का पूर्व नोटिस दें। मृत्यु, अवकाश प्राप्ति, त्याग पत्र और सेवा समाप्ति के मामलों को निर्धारित दर पर अवकाश प्राप्ति धन देना होगा। उन सभी समाचार पत्र संस्थानों में जहाँ २० या अधिक श्रमजीवी पत्रकार

कार्य करते हैं १९५२ के श्रमिक प्रोविडेंट फण्ड अधिनियम तथा १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम को लागू कर दिया गया है। अधिनियम में यह व्यवस्था है कि चार लगातार सप्ताहों में किसी पत्रकार से अधिक से अधिक १४४ घण्टे काम लिया जा सकता है। अधिनियम में पत्रकारों के लिए साप्ताहिक छुट्टी, आकस्मिक छुट्टी, अर्जित छुट्टी और बीमारी की छुट्टी प्रदान करने की भी व्यवस्था है। यदि मासिक पर श्रमिक के किसी घन की देनदारी है तो उसकी उगाही उसी प्रकार से हो सकती है जैसे मालगुजारी के बकाया की होती है। १९५५ के श्रमजीवी पत्रकार (औद्योगिक विवाद) अधिनियम को निरस्त कर दिया गया है और इसके उपबन्धों को नये अधिनियम में समाबोधित कर दिया गया है। अप्रैल १९५६ से अधिनियम के प्रशासन का दायित्व, सूचना एवं प्रसारण मन्त्रालय से हटाकर श्रम मन्त्रालय को स्थानान्तरित कर दिया गया है। मई १९५६ में श्रमजीवी पत्रकारों के लिए वेतन दरों का निर्धारण करने के हेतु एक वेतन बोर्ड बनाया गया। परन्तु वेतन बोर्ड के निर्णयों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा "अवैध और शून्य" घोषित कर दिया गया। इसके परिणामस्वरूप जून १९५८ में पहले एक अध्यादेश जारी किया गया और फिर इसने स्थान पर सितम्बर १९५८ में श्रमजीवी पत्रकार (वेतन दरों का निर्धारण) अधिनियम पारित किया गया। अधिनियम में केन्द्रीय सरकार द्वारा श्रमजीवी पत्रकारों के लिये वेतन दरों का निर्धारण करने के हेतु एक समिति बनाने की व्यवस्था थी। यह समिति स्थापित की गई और इसने अपनी सिफारिशें भी प्रस्तुत कर दी। सरकार ने इन सिफारिशों को कुछ स्थानान्तरण के पश्चात् स्वीकार कर लिया है।

१९५५ और १९५८ के इन अधिनियमों में "श्रमजीवी पत्रकार (सशोधित) अधिनियम १९६२" द्वारा सशोधन किया गया। इसके मुख्य उपबन्ध निम्नलिखित हैं (१) यदि कोई पत्रकार अपनी इच्छा से किसी भी कारण दस वर्ष की नौकरी के बाद त्यागपत्र देता है, या तीन वर्ष की नौकरी के पश्चात् ही किसी ऐसे कारण से त्यागपत्र देता है जिसमें उसके अन्तःकरण का प्रश्न आ जाता है, तो उसे अवकाश प्राप्ति धन दिया जायेगा, (२) केन्द्रीय सरकार को श्रमजीवी पत्रकारों के लिये मजदूरी बोर्ड नियुक्त करने का अधिकार होगा, (३) श्रमजीवी पत्रकारों के अधिनियमों को प्रभावनात्मक रूप से लागू करने के लिए निरीक्षकों की नियुक्ति का अधिकार राज्य सरकारों को दे दिया गया है।

**शिक्षु अधिनियम, १९६१ (The Apprentices Act, 1961)**

इस अधिनियम का मुख्य उद्देश्य यह था कि विभिन्न व्यवसायों में शिक्षुओं को प्रशिक्षण देने और उनसे सम्बन्धित अन्य बातों पर नियंत्रण किया जाए। शिक्षु उस व्यक्ति को कहा जाएगा जो किसी निश्चित व्यवसाय में शिक्षुता के सविदा के अन्तर्गत शिक्षुता प्रशिक्षण प्राप्त कर रहा है। शिक्षु की न्यूनतम आयु १४ वर्ष निर्धारित की गई। अधिनियम के अन्तर्गत प्रत्येक शिक्षु को या उसके

अभिभावक को मालिक से एक शिक्षुता की संविदा करनी होगी और इस संविदा को 'शिक्षुता सलाहकार' के पास रजिस्ट्री कराना होगा। अधिनियम में शिक्षा के स्तर, शिक्षुओं की शारीरिक योग्यता, प्रशिक्षण की अवधि, संविदा की समाप्ति, क्षतिपूर्ति की अदायगी आदि के लिए नियम बनाने की व्यवस्था है। यदि समय से पूर्व किसी भी पक्ष द्वारा संविदा समाप्त कर दिया जाता है तो मालिकों द्वारा समाप्त किये जाने की स्थिति में शिक्षु को क्षतिपूर्ति दी जायेगी और शिक्षु द्वारा समाप्ति की स्थिति में उसके द्वारा मालिक को प्रशिक्षण की लागत भुगतानी होगी। शिक्षुओं के स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण के सम्बन्ध में १९४८ के कारखाना अधिनियम और १९५२ के खान अधिनियम के उपबन्ध लागू होंगे। १९२३ का श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम भी इन पर लागू कर दिया गया है। अधिनियम के अन्तर्गत काम के घंटों, छुट्टियों तथा अवकाश का भी निर्धारण कर दिया गया है। शिक्षुता सलाहकार के अनुमोदन के बिना समयोपरि काम का निषेध कर दिया गया है। केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि वह विशिष्ट व्यवसायों में श्रमिकों की कुल संख्या के अनुपात में शिक्षुओं की संख्या निर्धारित कर दें। यदि किसी संस्थान में ५०० या उससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं तो शिक्षुओं के प्रशिक्षण की व्यवस्था मालिक द्वारा की जाएगी, और जहाँ ५०० से कम श्रमिक कार्य करते हैं वहाँ उनको प्रशिक्षण सरकार द्वारा स्थापित संस्थानों में दिया जायेगा। अधिनियम के प्रशासन के लिए निम्नलिखित व्यवस्था की गई है (१) एक राष्ट्रीय परिषद्, (२) एक केन्द्रीय शिक्षुता परिषद्, (३) एक राज्य परिषद्, (४) एक राज्य शिक्षुता परिषद्, (५) एक केन्द्रीय शिक्षुता सलाहकार, तथा (६) एक राज्य शिक्षुता सलाहकार। अधिनियम के उपबन्धों का उल्लंघन करने पर दण्ड देने की व्यवस्था है। इस अधिनियम से पूर्व शिक्षुओं के लिए १८५० में एक अधिनियम पारित हुआ था जो इस अधिनियम के पश्चात् निरस्त कर दिया गया है।

**व्यक्तिगत क्षति (संकटकाल व्यवस्था) अधिनियम, १९६२**

**[Personal Injuries (Emergency Provisions) Act, 1962]**

अधिनियम के अन्तर्गत संकटकाल में कुछ विशेष व्यक्तिगत क्षति होने पर सहायता देने की व्यवस्था है। केन्द्र सरकार को इस अधिनियम के अन्तर्गत यह अधिकार प्रदान किया गया है कि वह (क) काम पर लगे हुए व्यक्तियों को या किसी भी विशेष वर्ग के व्यक्तियों को और (ख) नागरिक सुरक्षा स्वयंसेवकों को व्यक्तिगत क्षति पहुँचने पर सहायता के लिये योजना या योजनाएँ बनाये। इस अधिनियम के अनुसार संकटकाल में काम पर लगे व्यक्तियों तथा नागरिक सुरक्षा स्वयंसेवकों को व्यक्तिगत क्षति पहुँचने पर क्षतिपूर्ति देने का दायित्व केन्द्र सरकार का हो गया और कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम तथा कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति देने का जो मालिकों का दायित्व है वह संकटकालीन क्षति के लिये नहीं रहा। परन्तु अधिनियम के अन्तर्गत चूंकि सहायता एक

सामान्य व समान दर पर दी जाती है। अतः अधिक वेतन पाने वाले कर्मचारियों को कम क्षतिपूर्ति मिलने की सम्भावना हो गई है। अब १९६३ में, व्यक्तिगत क्षति (क्षतिपूर्ति बीमा) अधिनियम इसलिये पारित किया गया ताकि इस विषय में आश्वस्त हुआ जा सके कि ऐसे श्रमिकों को दी जाने वाली क्षतिपूर्ति उसी स्तर की हो जैसी कि श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम के अन्तर्गत होती है। अधिनियम के अन्तर्गत मालिकों पर अब यह दायित्व डाल दिया गया कि वे शत्रु की कार्यवाहियों के कारण व्यक्तिगत चोटों से पीड़ित श्रमिकों की क्षतिपूर्ति करें। यही नहीं, वे अपने इस दायित्व को निभाने के लिये सरकार से बीमा पालिसियाँ लें और प्रत्येक तिमाही के बाद बीमे की किस्त भुगत करें। अधिनियम को १ नवम्बर १९६१ से लागू किया गया और इसके अन्तर्गत योजनाएँ व नियम बनाये गये। इस कार्य के लिये जीवन बीमा निगम को केन्द्र सरकार का एजेंट नियुक्त किया गया।

**भवन तथा निर्माण श्रमिकों की नौकरी की शर्तों का**

**नियमन करने के लिए विधान**

**(Legislation for regulating the Conditions of Work of Building and Construction Workers)**

भवन तथा निर्माण उद्योग में श्रमिकों की सुरक्षा के सम्बन्ध में देश में कोई कानून नहीं था। जुलाई १९६५ में भवन तथा निर्माण उद्योग की औद्योगिक समिति के प्रथम अधिवेशन में सबसे पहले ऐसे श्रमिकों के लिये पृथक् विधान बनाये पर विचार किया गया और इसकी सिफारिश पर भवन तथा निर्माण श्रमिकों की नौकरी की शर्तों का नियमन करने के लिए एक विधेयक तैयार किया गया और इसे समालोचना के लिये प्रसारित किया गया। प्राप्त हुई समालोचनाओं के सबभेदों में विधान की योजना को अन्तिम रूप दिया गया। विधान के उपबन्धों में निम्न बातें सम्मिलित की गईं— भवन व निर्माण कार्य के लिये लायसेंस, निरीक्षकों की नियुक्ति, स्वास्थ्य व कल्याण सम्बन्धी अनेक सुविधायें, व्यापक सुरक्षात्मक कार्रवाइयाँ, काम के घण्टे, सवेतन अवकाश आदि।

**ठेका श्रमिक विधेयक, १९६६**

**(The Contract Labour Bill, 1966)**

ठेके के श्रमिकों से काम लेने की पद्धति में अनेक दोष पाये जाते हैं। इस प्रथा को समाप्त करने का प्रश्न काफी समय से सरकार के विचाराधीन रहा है। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में, आयोजना आयोग ने कुछ सिफारिशों की जिनमें सम्बन्धित सिफारिशें इस प्रकार थीं— ठेके के श्रमिकों की समस्या की गहनता को ध्यान में रखते हुए अग्रगण्य की व्यवस्था, इस प्रथा का क्रमशः उन्मूलन और जहाँ इसका उन्मूलन सम्भव न हो वहाँ इसकी सेवा-शर्तों में सुधार। त्रिदलीय समितियों की अनेक बैठकों में, जिनमें कि राज्य सरकारों का भी प्रतिनिधित्व था, इस मामले पर विचार किया गया। सामान्य मत यह था कि जहाँ तक भी सम्भव तथा व्यावहारिक

हो, इस प्रथा को समाप्त किया जाना चाहिये और यदि कहीं इस प्रथा को बिल्कुल समाप्त न किया जा सके तो उस स्थिति में ठेके के श्रमिकों की काम की दशाओं का नियमन इस प्रकार किया जाना चाहिये कि श्रमिकों को मजदूरी की अदायगी तथा आवश्यक सुविधाओं की व्यवस्था के विषय में धाश्वस्त हुआ जा सके।

इसके फलस्वरूप, नवम्बर १९६६ को लोक सभा में एक विधेयक प्रस्तुत किया गया किन्तु सामान्य निर्वाचन से पूर्व तृतीय लोक सभा भंग हो जाने के कारण इस पर विचार न हो सका। ठेका श्रमिक विधेयक का उद्देश्य यह है कि ऐसी श्रमिकों के ठेके-श्रम को समाप्त किया जाये जिनकी सूचना उपयुक्त सरकार द्वारा कुछ निर्धारित सिद्धान्तों के आधार पर दी गई हो और जहाँ इस प्रथा की समाप्ति सम्भव न हो वहाँ ठेके के श्रमिकों की सेवा की शर्तों का नियमन किया जाए। विधेयक में अन्य के अलावा निम्न बातों की व्यवस्था है - त्रिवर्षीय प्रकृति के ऐसे सलाहकार बोर्डों की स्थापना जिनमें विभिन्न हितों के प्रतिनिधि हों और ये बोर्ड विधान के प्रशासन में केन्द्र तथा राज्य सरकारों को सलाह दें तथा संस्थानों व ठेकेदारों का रजिस्ट्रेशन। ठेके के श्रमिकों के लिये पीने के पानी तथा प्राथमिक चिकित्सा जैसी कुछ मूलभूत कल्याणकारी सुविधाओं की व्यवस्था तथा प्रबन्ध, और कुछ स्थितियों में विधायन-गृहों व फैक्ट्रीनों की व्यवस्था को भी अनिवार्य बना दिया। इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि मजदूरियों की अदायगियों के मामले में होने वाली हरकतों के विरुद्ध मजदूरों को सुरक्षा प्रदान की जाये।

फरवरी १९६६ में स्थायी श्रम समिति द्वारा फिल्म उद्योग में काम की दशाओं का नियमन करने के लिये विधान तैयार किया गया और उस पर विचार किया गया। इस प्रस्तावित विधान की शारीकियों की जांच करने के लिये एक त्रिवर्षीय समिति की स्थापना की गई है।

### श्रम विधान का आलोचनात्मक मूल्यांकन

किसी भी देश में श्रम विधान का बनना कई बातों पर निर्भर करता है; उदाहरणतया उस देश का संविधान, सरकार द्वारा देश के साधनों के विकास के लिये अपनाई गई प्राणिक तथा सामाजिक नीतियाँ, श्रम विषयों पर जनता में चेतना, श्रमिक संघों का शक्तिशाली होना आदि। जिस समय श्रम अनुसन्धान समिति ने अपनी रिपोर्ट दी थी उस समय से भारत में श्रम विधान के क्षेत्र में यद्यपि प्रगति प्रगति हो चुकी है तथापि श्रम विधान के विषय में उसके विचार बहुत महत्वपूर्ण हैं। समिति के विचार में यद्यपि लगभग आधी सताब्दी बीत चुकी है जब राज्य ने श्रम विधान बनाने शुरू किये थे परन्तु जो कुछ भी प्रगति हुई है वह बहुत उत्साहवर्द्धक नहीं है। इसके मुख्यतः तीन कारण हैं। प्रथम तो श्रमिकों और श्रमिक संघों की सापेक्ष जड़ित सब स्थानों पर एक समान न होने के कारण विभिन्न उद्योगों में कार्य की दशाओं और मजदूरी दरों में भिन्नता पाई जाती

है। दूसरे, श्रमिक वर्ग की अवस्थाओं को सुधारने में राज्य सरकारों द्वारा किये जाने वाले प्रयत्नों में निष्पत्ती पाई जाती है। तीसरे, विभिन्न राज्यों में श्रम विधानों को लागू करने के लिये जो स्तर निर्धारित किये गये हैं उनमें महान् अन्तर पाया जाता है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि हाल ही के वर्षों में अनेक श्रम कानून पारित किये गये हैं। परन्तु जैसा कि श्री बी० के आर० मेतन ने श्रम विधान के ऊपर एक लेख में कहा है "सामाजिक न्याय की राह में अभी हमें बहुत लम्बी यात्रा तय करनी है।"

दूसरी ओर कुछ ऐसे व्यक्ति भी हैं जिनका कहना है कि हाल ही के वर्षों में श्रम विधान की एक बाढ़ सी आ गई है। परन्तु श्री सण्डूभाई देसाई का कथन है कि प्रजातन्त्र में विधान बनाने का तात्पर्य केवल नियन्त्रण रखना ही नहीं है वरन् मुख्य उद्देश्य यह होता है कि विधान श्रमिकों और प्रबंधकों के लिये मार्ग-दर्शक का कार्य करे। विधान से अव्यवस्था फैलाने वाली शक्तियों को रोक जा सकना है और शोषण को दूर किया जा सकता है।

### छोटे पैमाने के उद्योगों के लिए विधान की आवश्यकता

देश के श्रम विधान में एक भारी कमी यह है कि असंगठित और अनियंत्रित छोटे पैमाने के और कुटीर उद्योगों के श्रमिकों के लिए कोई उपयुक्त विधान नहीं है। ऐसे उद्योग निम्नलिखित हैं चपड़ा, अन्नक काटना, घटाई बुनना, काँच की चूड़ियाँ बनाना, कालीन बुनना, बीड़ी बनाना, देसी प्रणाली से चमड़े की रगना तथा साफ करना, हाथ करघों से बुनाई आदि। इन तथाकथित कुटीर उद्योगों में श्रम की दशाएँ अत्यन्त शोचनीय हैं और इनको 'शोषित' (Sweated) उद्योग कहा जाता है। साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि छोटे और कुटीर उद्योग धन्ये कुछ ऐसी बुराइयों से मुक्त होते हैं जिनकी बड़े पैमाने वाले उद्योगों में सम्भावना होती है। परन्तु वास्तविकता यह है कि इन उद्योगों की अवस्था विभिन्न कारखाना अधिनियमों के अन्तर्गत आने वाले नियंत्रित उद्योगों की अपेक्षा अधिक शोचनीय है। ऐसे कारखानों में साधारणतया दोषपूर्ण सवातन, कम प्रकाश, भीड़भाड़ का वातावरण और गन्दगी रहती है। कार्य के घण्टों का इनमें कोई नियम नहीं होता। बहुधा श्रमिक सुबह जल्दी आते हैं और सच्चा समय देर तक कार्य करने के पश्चात् वापिस जाते हैं। कार्य भी बड़ा नीरस और थकाने वाला होता है। चपड़ा, कालीन, नारियल की रस्ती आदि के कारखानों में और उनके आसपास सफाई की दशाएँ बहुत ही अधिक असन्तोषजनक पाई गई हैं। ऐसे अधिकांश उद्योगों में बाल श्रमिकों की वेंरोकटोंक कम मजदूरी पर रोजगार पर लगाया जाता है और लगभग सभी स्थानों पर उनका शोषण किया जाता है। अधिकांश ऐसे उद्योगों में अस्थायी रूप से कार्य करने वाले श्रमिकों के लिये न तो रोजगार की सुरक्षा है और न ही उन्हें कोई अधिकार प्राप्त है। अतः श्रमिक वर्ग के हित में छोटे पैमाने के और कुटीर उद्योगों को कानून द्वारा उसी प्रकार से

विनियमित करना आवश्यक है जैसे बड़े पैमाने के उद्योगों को किया जाता है। जैसा कि पिछले पृष्ठों में बताया जा चुका है, कुछ राज्यों में कुछ कानून बनाये गये हैं और केन्द्र सरकार ने भी बड़ी शक्तियों के सम्बन्ध में अधिनियम पास किया है। फिर भी, सामान्यतः छोटे पैमाने के उद्योगों में शक्तियों की दशा प्रत्यधिक असन्तोषजनक है।

**औद्योगिक आवास अधिनियम तथा अन्य अधिनियमों की आवश्यकता**

यदि हम चाहते हैं कि शक्तियों के रहने-सहने की अत्यन्त शीघ्रनीय, अमानवीय और असन्तोषजनक अवस्थाओं में सुधार किया जाये, तो जैसा कि आवास के अध्याय में बताया जा चुका है, यह आवश्यक है कि एक अनिवार्य औद्योगिक आवास अधिनियम पारित किया जाये। इसके अतिरिक्त देश में सामाजिक सुरक्षा के लिये और पग उठाने चाहिये। विभिन्न राज्यों में कल्याण कार्यों का सामञ्जस्य करने के दृष्टिकोण से एक व्यापक औद्योगिक कल्याण अधिनियम की भी आवश्यकता है। देश में बेरोजगारी के विरुद्ध भी कुछ सुरक्षा प्रदान की जानी चाहिये। विवेकीकरण आदि के परिणामस्वरूप जिन शक्तियों की छूटनी की जाती है उनके लिये सरकार को अन्य रोजगारों की व्यवस्था करनी चाहिये तथा कार्यों के घण्टों के नियम को कठोरता से लागू करना चाहिए और समयोपरि को नियंत्रण कर दिया जाना चाहिये। शक्तियों का एक अन्य बड़ा कृपक शक्ति का है जिन्हें सुरक्षा की बहुत आवश्यकता है। इनकी समस्या का दान एक अलग अध्याय में किया जायेगा। कुछ बड़े शहरों में घरेलू नौकरों ने स्वयं को संगठित कर लिया है और अब अपने लिये कुछ वैधानिक सुरक्षा पाने के लिए आन्दोलन कर रहे हैं। देहली में घरेलू नौकरों की समस्या का समाधान करने के लिये एक समिति की नियुक्ति की गई है।

**सुझाव और उपसंहार**

श्रम विधान के सम्बन्ध में सबसे पहली आवश्यकता यह है कि विभिन्न राज्यों के अनेक अधिनियमों को समायोजित किया जाये, विधान को शक्तियों के कुछ अन्य बर्णों तक विस्तृत किया जाये तथा शक्तियों को और अधिक सुरक्षा प्रदान की जाये। अब तक देश के श्रम कानूनों में समानता नहीं है। इसका कारण यह है कि श्रम विधान की केन्द्रीय, राज्य और समयवर्ती तीनों ही सूत्रियों में रख दिया गया है, जिसके परिणामस्वरूप विधान बनाने में भिन्नता आ जाती है। इन समायोजित श्रम कानूनों और विनियमनों का दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम यह हुआ है कि उद्योग एक स्थान से दूसरे और दूसरे से तीसरे स्थान में प्रवाजन कर जाते हैं और उद्योगों का विकास ऐसे क्षेत्रों में हो जाता है जो कि सामान्यतः उनके लिये उपयुक्त नहीं होते, परन्तु जहाँ कुछ श्रम कानून लागू नहीं होते। इसका परिणाम यह होता है कि देश के औद्योगिक साधनों का बड़ा असमान और अनुपयुक्त विकास होता है। श्रम की प्रवृत्ति भी एक स्थान से दूसरे स्थान में प्रवास करने की हो



जाती है और इसका प्रभाव यह होता है कि देश में श्रमिकों की अवस्था में सुधार होने की अपेक्षा दशाये और भी अधिक सोचनीय हो जाती है।

यही नहीं, बल्कि श्रम कानूनों के प्रशासन में भी समानता होनी चाहिए। कुछ राज्यों में तो कानूनों का कठोरता से पालन किया जाता है और कुछ में इन सम्बन्ध में शिथिलता पाई जाती है। इसके कारण प्रवासिता के अवाञ्छनीय परिणाम प्रकट होने लगते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के संविधान की भूमिका में उल्लेख है कि "किसी भी राष्ट्र की श्रम के लिये मानवीय अवस्थानों को अपनाने में असफलता उन अन्य राष्ट्रों के मार्ग में भी बाधा बन जाती है जो अपने देश में दशाओं को सुधारना चाहते हैं।" अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में जब श्रम विधान में समानता की इतनी आवश्यकता है तब भारत जैसे देश में तो समानता की और भी अधिक आवश्यकता है।

इस सम्बन्ध में श्री ए० जी० क्लो का कथन है कि "श्रमिक वर्ग को किस सीमा तक सुरक्षा प्रदान की जाती है यह इस बात से प्रमाणित नहीं होती कि उनके लिये बनाये गये श्रम कानूनों की संख्या कितनी है, बल्कि यह इस बात पर निर्भर है कि ऐसे कितने विधान हैं जिनका उचित प्रकार से प्रशासन किया जाता है तथा जित सीमा तक उनके उपबन्धों को लागू किया जाता है।" यह ऊपर बताया जा चुका है कि अधिकांश उद्योगों में मालिकों द्वारा अधिकांश श्रम कानूनों का किस प्रकार उपवचन किया जाता है। प्रशासन के लिये उत्तरदायी अधिकारियों द्वारा भी अधिकांश श्रम कानूनों को उचित प्रकार से लागू नहीं किया जाता। अधिनियमों को लागू करने की व्यवस्था में न केवल सुधार किया जाना चाहिये, बल्कि इसका विस्तार करना भी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त प्रशासन अधिकारियों से अधिनियम के उन दोषों व कमियों को जानने के लिये परामर्श लिया जाना चाहिये जिनके कारण मालिक कानून से बचने के लिए लाभ उठाते हैं और फिर अधिनियम में इन दोषों को दूर करने के लिये संशोधन कर देना चाहिये। वागान में १९५१ के अधिनियम के दायित्व से बचने के लिये मालिकों द्वारा अनेक बागों का विभाजन किया जा रहा है। दुकान अधिनियम में श्रमिकों की नौकरी की सुरक्षा की अधिक व्यवस्था नहीं है और इसके कारण श्रमिक मालिकों के विरुद्ध गवाही देने में हिचकते हैं। कानून के उपवचन के लिये अथवा उसे टालने के लिए कठोर दण्ड दिया जाना चाहिए। अब एक केन्द्रीय भूत्याकन तथा कार्यान्विति प्रभाग की व्यवस्था केन्द्र और राज्यों में कर दी गई है जिसका उद्देश्य यह है कि श्रम विधान, विवाचन निर्णय, सघटा नियमों, मालिक-मजदूर करार आदि की कार्यान्विति की ओर ध्यान रखा जाये (देखिये पृष्ठ १९६)।

एक अन्य महत्वपूर्ण बात यह ध्यान में रखनी चाहिये कि र्जधानिक उपबन्ध श्रमिकों की रुचि और आदतों को ध्यान में रखते हुये बनाये जायें। उदाहरण के लिए, कोयला खानों में श्रमिकों के लिए खानों के ऊपर स्नानगृहों की व्यवस्था है।

परन्तु अनेक स्थानों पर उनका निर्माण योरोपियन ढंग से किया गया है जिसके कारण श्रमिकों में वह लोकप्रिय नहीं हो पाये। ऐसे दोषों को दूर करना चाहिये।

इस बात की भी शिकायत है कि श्रम विधान को सार्वजनिक, अर्थात् सरकारी उद्योगों में उचित प्रकार से लागू नहीं किया जाता। विधान को लागू करने में सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र में भेद नहीं होना चाहिये। इस दोष को दूर करने के लिये श्रम ध्यान दिया जा रहा है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति और जनप्रिय उत्तरदायी सरकार की स्थापना के पश्चात् श्रम समस्याओं के प्रति सरकार का दृष्टिकोण अभिन्न सहानुभूतिपूर्ण हो गया है। श्रमिकों के जीवन-स्तर को ऊँचा करने तथा सामाजिक न्याय की प्राप्ति के लिये जो पग उठाये जाने आवश्यक है, उनके लिये सरकार ने अपने उत्तरदायित्व को भलीभाँति अनुभव कर लिया है। श्रमिकों को मान्यता देने में एक नये प्रकार की यह भावना आ गई है कि श्रमिक उद्योग में एक घबर (Junior) साथी नहीं है जिसे केवल निर्वाह मजदूरी ही मिलनी चाहिये, बल्कि उत्पादन में उसका स्थान पूँजीपतियों के साथ बराबर का है और वह उद्योग के लाभ में बराबर का हिस्सा पाने का अधिकारी है। सरकार के इस उत्तरदायित्व का भारत के संविधान में भी उल्लेख किया गया है। अतः आगामी वर्षों में यह आशा की जा सकती है कि शिल्पी और कृषि श्रमिकों जैसे वर्गों तक कानूनी सुरक्षा का विस्तार धीरे-धीरे कर दिया जायेगा तथा रोजगार में लगी हुई जनसंख्या के सभी महत्वपूर्ण वर्ग सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र के अन्तर्गत धीरे-धीरे आ जायेंगे और नियमित रूप से श्रम सुरक्षा के स्तरों को ऊँचा उठाकर देश के श्रम विधान को अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संहिता के उपबन्धों के अनुकूल बना दिया जायेगा।

## ब्रिटेन में श्रम विधान

### LABOUR LEGISLATION IN BRITAIN

#### प्रारम्भिक इतिहास और अधिनियम

इंग्लैण्ड में औद्योगिक क्रांति के पश्चात् कारखाना प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ। इससे पूर्व सैकड़ों वर्षों तक श्रमिक बर्ग की दण्डाय रीति रिवाजों द्वारा निर्धारित होती रही जिनका प्रभाव कानून जसा ही था। मध्य युग में भी उद्योगों पर राज्य का थोड़ा बहुत निरीक्षण और नियंत्रण था। १३५१ के श्रमिक विधान (Statute of Labourers) द्वारा मजदूरी को विनियमित करने का प्रयत्न किया गया था। १३८८ में जस्टिसेज आफ पीस (Justices of Peace) को अपने अपने जिलों में मजदूरी निर्धारित करने का अधिकार दे दिया गया था। सोलहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में विरोध उद्योगों से सम्बन्धित अनेक कानून पारित किये गए परन्तु वे निष्क्रिय ही रहे। कुछ कानून दस्तकारी श्रमियों के प्रशासन अधिकारों से सम्बन्धित थे। १४३७ में एक विधान पारित किया गया जिसके अन्तर्गत दस्तकारी श्रमियों (Craft Guilds) के लिए यह आवश्यक हो गया कि वह अपने नियमों को अनुमोदन हेतु जस्टिसेज आफ पीस के सम्मुख प्रस्तुत करें। १५०४ में इन श्रमियों को न्यायाधीशों के सम्मुख अपने नियमों को प्रस्तुत करने का आदेश दिया गया। न्यायाधीशों को यह अधिकार था कि वह किसी भी ऐसे नियमों को रद्द कर सकते थे जिस पर उन्हें आपत्ति हो।

१५६३ में एक महत्वपूर्ण विधान शिल्पकारों का विधान (Statute of Artificers) जिसे शिष्यों का विधान (Statute of Apprentices) भी कहा जाता था पारित किया गया। इसका उद्देश्य यह था कि ग्रामीण शिल्पियों के लिये कुशल शिक्षा की व्यवस्था की जा सके कृषि श्रमिक पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध होते रहें मजदूरी की दर नियमित हो जाये और समय के विचारों और आवश्यकताओं के अनुसार एक पूर्ण औद्योगिक संहिता बनाई जाये। १२ से ६० वर्ष तक की आयु के सब नारीरिक रूप से योग्य (समर्थ) व्यक्तियों को कृषि कार्य पर लगाया जा सकता था यदि वह किसी अन्य व्यवसाय में नहीं लगे हुए होते थे या उनके पास एक निर्धारित मात्रा में सम्पत्ति नहीं होती थी। इस उद्देश्य से कि रोजगार निरन्तर रहे वह व्यवस्था की गई थी कि सारे व्यवसायों में एक साल से कम की अवधि के लिए किसी को मजदूरी पर नहीं लगाया जा सकता था और

नौकरी को समाप्त करने के लिए तीन मास का नोटिस देना होता था। उचित प्रकार का प्रशिक्षण देने के लिए तमाम व्यवसायों में सात साल की अवधि तक प्रत्येक श्रमिक के लिये शिशु के रूप में कार्य करना अनिवार्य कर दिया गया। परन्तु यह अवधि २१ वर्ष की आयु से पूर्व ही हो सकती थी। व्यवसाय का छटाव भी कुछ हद तक सीमित था। कुछ व्यवसाय घनी अवकाश उच्च स्तरों के परिवारों के युवकों के लिए सुरक्षित थे। जहाँ तक मजदूरी का सम्बन्ध है 'जस्टिसेज ऑफ पीस' को मजदूरी दरों को निर्धारित करने का अधिकार दिया गया था। इनके निर्णयों को मालिकों और श्रमिकों दोनों को ही मानना पड़ता था।

### कारखानों में घोर शोचनीय दशाएँ

जार्ज तृतीय के समय तक उद्योग पद्धति पर दस्तकारी श्रेणियों का नियन्त्रण समाप्त हो चुका था और शिशुओं अथवा बिलकालीन के विधान की भी लागू नहीं किया जाता था। अदन्त नीति के सिद्धान्त को साधारणतया स्वीकार कर लिया गया था, और इस बात में पूर्ण रूप से विश्वास किया जाता था कि वर्ग-वर्गों में और हर वर्ग के व्यक्तियों के बीच में पूर्ण रूप से स्वतन्त्र प्रतिस्पर्धा होने के अनेक लाभ थे। १८वीं शताब्दी के मध्य तक मजदूरी का निर्धारण एक अतीत की बात बन चुकी थी। ससज़ द्वारा १८१३ में मजदूरी के निर्धारण सम्बन्धी विधान के उपबन्धों को तथा १८१४ में शिशुओं की आवश्यकता सम्बन्धी विधान के उपबन्धों को निरस्त कर दिया गया। देश में बड़े पैमाने के कारखानों की स्थापना हो रही थी। परन्तु बहुत से कारखाने ऐसी इमारतों (भवनो) में बनाये गये थे जो इस उद्देश्य के लिए नहीं बनाई गई थी और इनकी वशाये बहुत ही असन्तोषजनक थी। कारखानों का निर्माण इस प्रकार किया जाता था कि उनके मालिकों को अधिकतम लाभ हो और श्रमिकों के स्वास्थ्य, धाराम, सुविधा और सुरक्षा पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता था। यदि आधुनिक स्तरों से देखा जाए तो ऐसी इमारतें बहुत ही अपमानित रोशनी वाली, सवातनहीन, गन्दी और भीड़-भाड़ वाली होती थी। अतर्नाक मशीनों के चारों ओर घेरा नहीं लगाया जाता था। गम्भीर और घातक दुर्घटनाओं का होना साधारण सी बात थी।

### बाल श्रमिक और उनकी दयनीय स्थिति

कारखानों के मालिकों ने शीघ्र ही यह अनुभव किया कि स्त्रियों और बालकों से अधिकतम कार्य लिया जा सकता था और यह पुरुष श्रमिकों की अपेक्षा सस्ते पड़ते थे। १६०१ के निर्धन कानून (Poor Law) द्वारा यह आदेश दिया गया कि भिखमगे बालकों को किसी व्यवसाय में शिशुओं के रूप में लवा देना चाहिए। अतः मालिकों के लिए यह साधारण बात ही गई कि वह कार्य भवनो (Work Houses) में जाते थे और भिखमगे बालकों की टोलियाँ की टोलियाँ शिशुओं के रूप में भर्ती कर लेते थे। इन बालकों को कारखानों में ले जाया जाता था और इनसे दिन में १२ से १६ घण्टे तक काम लिया जाता था। उनको रविवार तक

की छुट्टी नहीं दी जाती थी और इस दिन उन्हें साधारणतया चिमनियों को साफ करना पड़ता था। कई बार चिमनी के नीचे आग जला दी जाती थी ताकि बालक सफाई के लिये चिमनी के ऊपर तक चढ़ जायें। घुटन के कारण बहुत से बालकों की मृत्यु हो जाती थी। बालकों के लिए कारखानों के मालिकों की ओर से भोजन, कपड़े और रहने की व्यवस्था तो होती थी परन्तु कुछ मालिकों को छोड़ कर अधिकतर मालिक बाल श्रमिक प्रणाली को लाभ का ही साधन समझते थे। बालकों को कार्य के लिये मोनरसियरो के अधीन रखा जाता था। इन मोनरसियरो का वेतन बालकों से लिए गए काम की मात्रा पर निर्भर होता था। अतः बालकों को कोड़े लगाये जाते थे, बेडिया बांधी जाती थी, सताया जाता था, उनका हर प्रकार से दमन होता था और उनके साथ क्रूर व्यवहार किया जाता था। उनकी अवस्था अमरीका में उन दिनों के दास प्रथा वाले राज्यों से भी अधिक खराब थी।

कारखानों में काम करने वाले बाल श्रमिकों की दयनीय दशा की वास्तविकता की ओर जनसाधारण का ध्यान नहीं गया था। जब इनके विषय में जनता को ज्ञात भी हुआ तब भी इस बात से उन्हें कोई चिन्ता नहीं हुई कि ५, ६ या ७ वर्ष की आयु के बालक कारखानों में काम करते थे। यह विचार तो आधुनिक समय में ही आया है कि श्रमिक वर्ग के बालकों को १४, १५ वर्ष की आयु तक जीविकोपार्जन के कार्य में नहीं लगाना चाहिए और तब तक उनका समय केवल पढ़ाई व मनोरञ्जन में ही व्यतीत होना चाहिये। कारखाना प्रणाली के पूर्व भी बाल श्रमिक पाए जाते थे। तीन-तीन चार-चार वर्ष के मासूम बच्चों तक से यह आशा की जाती थी कि वह कपड़ा बुनने के कार्य तथा कुटीर उद्योगों की सरल प्रक्रियाओं में मदद देंगे। अतः कारखानों में बाल श्रमिकों को कार्य पर लगाना घुरा नहीं समझा जाता था।

### वैधानिक सुरक्षा प्रदान करने के विचार का विकास

फिर भी जैसे-जैसे समय बीता और कारखानों में कार्य करने वाले बाल श्रमिकों की दयनीय अवस्था का पता चला जनसाधारण की सहानुभूति इन बालकों की ओर जागृत हो गई। उदार हृदय पुरुषों और स्त्रियों को यह ध्यान आया कि यदि बालकों को काम पर लगाया भी जाता था फिर भी उन पर अत्याचार करने, कम भोजन देने और लम्बे घण्टों तक काम लेने का तो कोई न्यायोचित आधार नहीं था। परन्तु ऐसे धर्मशास्त्री व राजनीतिज्ञ, जो अबध नीति के सिद्धान्त में विश्वास रखते थे, राज्य के हस्तक्षेप को अनुचित समझते थे और चाहते थे कि उद्योगों को स्वतन्त्र छोड़ दिया जाय। परन्तु शीघ्र ही इस बात को मान लिया गया कि यह बात अबध नीति के प्रतिकूल नहीं होनी कि सरकार हस्तक्षेप करे और उन लोगों की सहायता करे जो उचित रूप से अपने लिये सौदाकारी करने की परिस्थिति में नहीं थे, क्योंकि श्रम एक नाशवान वस्तु है और श्रमिक प्रतीक्षा नहीं कर सकते और मालिकों से समान स्तर पर सौदा करने की परिस्थिति में नहीं होते।

१७८४ में मैनचेस्टर में न्यायाधीशों के एक प्रस्ताव में एक लंकाशायर के कारखानों में व्याप्त बुराइयों की ओर ध्यान आकर्षित किया गया। कारखानों में काम करने वाले बाल श्रमिकों की प्रवस्थाओं की जाँच करने के लिए १७८५ में मैनचेस्टर में एक स्वास्थ्य बोर्ड की स्थापना की गई। इसने अपनी रिपोर्ट में यह बताया कि प्रचलित दशायें बालकों के सामान्य स्वास्थ्य के लिये हानिकारक थी और बालकों को न तो किसी प्रकार की शिक्षा मिलती थी और न ही नैतिक व धार्मिक उपदेश दिये जाते थे तथा उनसे लम्बे घण्टों तक काम लिया जाता था।

१९ वीं शताब्दी में अनेक कारखाना अधिनियम पारित किये गये। उनका उद्देश्य केवल उन व्यक्तियों को ही सुरक्षण प्रदान करना था जिनको रोजगार की दशाओं की व्यवस्था करने में सहायता और सुरक्षण की आवश्यकता होती थी। अतः प्रारम्भ में कानून केवल शिशुओं पर ही लागू होता था और १९वीं शताब्दी के मध्य तक यह अनुभव नहीं किया गया कि वयस्कों को भी सुरक्षण की आवश्यकता थी।

### १८०२ का प्रथम कारखाना अधिनियम

१८०२ में प्रथम कारखाना अधिनियम पारित किया गया। यह शिशुओं के स्वास्थ्य और चरित्र अधिनियम (Health and Morals of Apprentices Act) के नाम से जाना जाता था और केवल सूती व ऊनी कारखानों के शिशुओं से सम्बन्धित था। उनके कार्य के घण्टों को प्रतिदिन १२ तक सीमित कर दिया गया और उनकी राशि में ९ बजे के पश्चात् कार्य पर रोक भी नहीं जा सकता था। ६ वर्ष से कम आयु के बालकों का कारखानों में काम करना विषेध कर दिया गया। जिन कारखानों में बालक काम करते थे उनकी दीवारों पर सफेदी करानी आवश्यक थी और इमारत में पर्याप्त हवा और प्रकाश की व्यवस्था करनी होती थी। बाल श्रमिकों को प्रारम्भिक और धार्मिक शिक्षा की सुविधायें भी प्रदान करनी होती थी। कारखानों का निरीक्षण करने और अधिनियमों का उल्लंघन करने की रिपोर्ट देने के लिये निरीक्षण नियुक्त किए गए थे।

१८०२ के अधिनियम द्वारा समस्या का केवल छोर ही पकड़ा जा सका था और यह अधिनियम बहुत अधिक प्रभावात्मक नहीं था। वयस्क श्रमिकों के चेतन होने के कारण कि उन्हें मजबूर होकर अपने बालकों को रोजगार पर लगाना पड़ता था। यदि बालकों से लम्बे घण्टों तक काम लिया जाता था और उनके साथ क्रूर व्यवहार भी किया जाता था तो भी माता-पिता विरोध करने का साहस नहीं कर सकते थे कि कहीं उन्हीं की नौकरी मुसीबत में पड़ जाए। इससे अति कामगारों में सर रोबर्ट पीन ने बालकों की दशा से सम्बन्धित एक विधेयक प्रस्तुत किया और उनकी प्रवस्थाओं की जाँच करने के लिए एक समिति की भी नियुक्ति की गई। रोबर्ट ओवन ने भी समस्त कारखानों पर कुछ निश्चित बन्धनों को लागू करने पर जोर दिया। रोबर्ट ओवन का न्यू लेनाक में स्वयं का कारखाना एक

आदश माना जाता था जिसमें १० वर्ष से कम का कोई बालक रोजगार पर नहीं लगाया जाता था और जिसमें कार्य के घंटे भी उचित थे।

### १८१६ का कारखाना विनियम अधिनियम

१८१६ में कारखाना विनियम अधिनियम पारित किया गया। सूती उद्योग में इस अधिनियम द्वारा ६ वर्ष से कम आयु के बालकों को लगाना निषेध कर दिया गया। ६ वर्ष से लेकर १६ वर्ष तक की आयु के बच्चों को दिन में १२ घण्टे से अधिक या रात्रि ८ बजे से प्रातः ५ बजे तक किसी भी समय रोजगार पर नहीं लगाया जा सकता था। भाजन के लिये १३ घण्टे के मध्य रात्रि की व्यवस्था भी की गई थी।

यह अधिनियम भी पूर्ण रूप से लागू नहीं किया गया और इसका सरलता से उल्लंघन किया जा सकता था। कारखाना विधान के विरोधियों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि बालकों को काम पर लगाने से रोकना बड़ी निरक्षरतापूर्ण बात होगी क्योंकि यदि उन्हें काम करने का आशा न दी गई तो वे भूखे मर जायेंगे। उन्होंने यह भी तर्क दिया कि यह बालकों से लिये अच्छा ही था कि उन्हें काम पर लगाया जाता था और इस प्रकार उन्हें गरीब व दूषित आदतों से दूर रखा जा सकता था।

### १८२० और १८०० के बीच कारखाना अधिनियम

कारखाना विधान बनाने के लिये ध्वन्द्वोत्पन्न जारी रहा और १८२०, १८२५ तथा १८३० के अधिनियमों से कानून की केवल विस्तृत धाराओं में संशोधन हुआ। अतः १८३१ के अधिनियम द्वारा इस अधिनियम को निरस्त कर दिया गया। १८३१ के अधिनियम द्वारा सूती कपड़ा कारखानों में काम करने वाले १८ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों के कार्य के घंटे प्रतिदिन १२ और रविवार को ६ घंटे निर्धारित किये गये। २१ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों के लिये रात्रि कार्य निषेध कर दिया गया। यह अधिनियम केवल सूती वस्त्र कारखानों पर ही लागू होता था और अधिक प्रभावशाली सिद्ध नहीं हुआ।

एक अन्य महत्वपूर्ण अधिनियम १८३३ का कारखाना अधिनियम था। पहला प्रभावशाली अधिनियम था जिसमें इसके उपबन्धों को लागू करने के लिये निरीक्षकों की व्यवस्था की गई थी। ऐसे निरीक्षक सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते थे और उन्हें वतन भी सरकार द्वारा ही मिलता था। रोगी वस्त्र मिलों को छोड़कर यह अधिनियम सभी कपड़ा मिलों पर लागू होता था। ८ वर्ष से कम की आयु के बालकों को रोजगार पर लगाना इस अधिनियम द्वारा निषेध कर दिया गया। १३ वर्ष से कम आयु के बालकों के अधिकतम कार्य घण्टे प्रतिदिन ६ एवं प्रति सप्ताह ४८ तथा १८ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों के प्रतिदिन १२ एवं प्रति सप्ताह ६६ निर्धारित किये गये। १८ वर्ष से कम की आयु के श्रमिकों को रात्रि ८-३० बजे से प्रातः ५-३० तक काम पर लगाना निषेध था। बाल श्रमिकों को

दिन में कम से कम २ घण्टे स्कूल जाना जरूरी था। एक साल में दो पूरी और आठ आधी छुट्टियाँ उन्हें दिये जाने की व्यवस्था थी। अधिनियम में चार कारखाना निरीक्षकों की नियुक्ति की भी व्यवस्था थी। जिन क्षेत्रों में कारखाने स्थापित होते थे उसी क्षेत्र के निवासी निरीक्षक नहीं रहे जा सकते थे। कानून का उल्लंघन करने वाले मालिकों पर ये निरीक्षक जमाना कर सकते थे। १८३३ के अधिनियम में जिन सिद्धान्तों को अपनाया गया था वे काफी समय तक कारखाना अधिनियमों का आधार रहे। यही नहीं, इनकी नकल भी दूसरे देशों ने की।

उसके बाद बच्चों, युवा पुरुषों तथा स्त्रियों के श्रम का नियमन करने के लिये अनेक फैक्टरी अधिनियम पारित किये गये और इन अधिनियमों का अनेक उद्योगों में विस्तार किया गया। १८४४, १८४५, १८४७, १८५०, १८६०, १८६४, १८६७, १८७० और १८७४ में अधिनियम बनाये गये जो अन्त में १८७८ के फैक्टरी तथा कार्यशाला अधिनियम से सहित (codified) कर दिये गये। इस समय से लेकर १९१४ तक इंग्लैण्ड में श्रम विधान के दो महत्वपूर्ण पहलू सामने आये। प्रथम तो लाभजनक व्यवसायों में सगे श्रमिकों के लिये राज्य सुरक्षण जारी रहा और दूसरे खतरनाक व्यवसायों में श्रम दशाओं को विनियमित करने के लिये विशेष पग उठाये गये। १८८३ और १८८६ में गी फैक्टरी अधिनियम पास किये गये। १८९१ में कारखाना व कार्यशाला नाम का एक महत्वपूर्ण अधिनियम पारित किया गया और इसमें सम्बन्धित विषय को पूर्णतया दोहराया गया। कारखानों में कार्य करने के लिये बालकों की ग्यूनतम आयु बढ़ाकर ११ वर्ष कर दी गई। जल-मल निकास की व्यवस्था का निरीक्षण स्थानीय प्राधिकारियों के निरीक्षकों को स्थानान्तरित कर दिया गया। १८९५ में बालकों के कार्य-घण्टे ३० प्रति सप्ताह तक सीमित कर दिये गये। १४ वर्ष से कम आयु वाले बालकों के लिये राधि-कार्य निषेध कर दिया गया। १८९९ में यह व्यवस्था की गई कि व्यवसायजनित बीमारियों की सूचना कारखाना निरीक्षकों को देनी होगी।

## १९०१ का कारखाना और कार्यशाला अधिनियम

सहितसिद्ध करने का एक और प्रयत्न १९०१ में कारखाना व कार्यशाला अधिनियम में किया गया। यह काफी समय तक इंग्लैण्ड में कारखाना विधान का आधार रहा। श्रमिकों की आयु तथा शारीरिक योग्यता, कार्य के घण्टे, सफाई, दुर्घटना आदि से सुरक्षा आदि के विषय में इस अधिनियम में विस्तृत उपबन्ध थे। संस्थानों को दो भागों में बाँट दिया गया—कारखाने व कार्यशालाएँ। कारखाने की परिभाषा के अन्तर्गत वह स्थान आते थे जहाँ उत्पादन प्रक्रिया में यान्त्रिक शक्ति का प्रयोग किया जाता था तथा कार्यशाला के अन्तर्गत वह स्थान आते थे जहाँ यान्त्रिक शक्ति का प्रयोग नहीं होता था। यह अधिनियम रेलों तथा २० फीट से अधिक गहरी खानों पर लागू नहीं होता था। इसके लिये अलग से अधिनियम बनाये गये थे। इस अधिनियम में १२ वर्ष से कम आयु के बालकों का किसी भी



कारखाने व कार्यशाला में नौकरी पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया। १६ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों के लिये शारीरिक योग्यता का प्रमाण-पत्र देना अनिवार्य कर दिया गया। गैर-वस्त्र उद्योगों में प्रतिदिन १० घण्टे काम लिया जाता था। श्रम-समय विस्तार के लिये भी उपबन्ध था परन्तु छुट्टियों के लिये कोई व्यवस्था नहीं थी। इन अधिनियमों के अन्तर्गत जो विनियम बनाये गये थे वह १२ से १४ वर्ष के बालकों, १४ से १८ वर्ष के किशोरी तथा १८ वर्ष से अधिक की स्त्री श्रमिकों पर भी लागू होते थे। परन्तु सफाई और सुरक्षा के उपबन्ध सभी श्रमिकों पर लागू होते थे।

### १९३७ का कारखाना अधिनियम

इसके पश्चात् १९३७ का कारखाना अधिनियम पारित हुआ। इसमें अब तक के सभी कानूनों का समायोजन कर दिया गया। स्त्री और युवक श्रमिकों के कार्य के घण्टे प्रतिदिन ६ अबघा प्रति सप्ताह ४८ निर्धारित कर दिये गये। कुल कार्य-घण्टे, भोजन के समय को मिलाकर, प्रतिदिन ११ से अधिक नहीं हो सकते थे और इनकी प्रातः ७ बजे से सायं ८ बजे के बीच में ही नियत करना होता था। यह भी व्यवस्था की गई कि रविवार को पूरे दिन तथा शनिवार को १ बजे के पश्चात् कोई कार्य नहीं होगा, तथा आधा घण्टे का विश्राम या भोजन के लिये मध्याह्नक दिये बिना ४६ घण्टे से अधिक लगातार कार्य नहीं होना चाहिये। कार्य की अधिकता के समय समयोपरि की अनुमति तो थी परन्तु फिर भी वास्तविक कार्य घण्टे प्रतिदिन १० से अधिक नहीं हो सकते थे। १६ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों को सायं ६ बजे तक अपना कार्य बन्द कर देना होता था और जब तक यह सचिव ४८ कार्य-घण्टों की विशेष अनुमति न दे दे, सामान्यतः उनसे प्रति सप्ताह ४४ घण्टों से अधिक कार्य नहीं लिया जा सकता था। समयोपरि या पारी के कार्य के लिये भी उन्हें नहीं लगाया जा सकता था। दुकानों पर कार्य करने वाले किशोरी के लिये कार्य के सामान्य घण्टे १९३४ के दुकान अधिनियम के द्वारा प्रति सप्ताह ४८ निर्दिष्ट किये गये थे तथा इनके लिये समयोपरि को भी नियन्त्रित कर दिया गया था।

### १९४८ का कारखाना अधिनियम (Factories Act of 1948)

यद्यपि ब्रिटिश सरकार ने कार्य घण्टों से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के अभिसमय को स्वीकार नहीं किया था तथापि १९३६-४५ के युद्ध से पूर्व ब्रिटिश उद्योगों में सामान्यतः प्रति सप्ताह ४४ घण्टे कार्य किया जाता था। १९४८ के कारखाना अधिनियम द्वारा १९३७ के कारखाना अधिनियम में कुछ परिवर्तन किये गये तथा उसके उपबन्धों को अधिक दृढ़ बना दिया गया। यह १९४८ का अधिनियम इस समय लागू है। १९५६ में इसमें संशोधन भी हुआ। इसमें उपबन्ध अप्राकृतिक है—

इस १९४८ के कारखाना अधिनियम में एक अताब्दी से अधिक से चले आ रहे कारखाना विधानों का समाखेनन और संशोधन किया गया है, विशेषतया सामान्य नत्पाण से सम्बन्धित इसमें अनेक नये उपबन्ध भी हैं। यह अधिनियम ७० साल से अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले २६ लाख औद्योगिक संस्थानों पर लागू होता है, जिनमें कारखाने, बन्दरगाह तथा निर्माण कार्य आदि सभी आ जाते हैं। अधिनियम के प्रस्तावन का अधिकार श्रम मन्त्रालय के कारखाना विभाग तथा राष्ट्रीय सेवा कार्याग को दिया गया है। यह देखने का उत्तरदायित्व कि अधिनियम के उपबन्धों को ठीक प्रकार से लागू किया जा रहा है तथा सुरक्षा, स्वास्थ्य व कल्याण के ऊँचे आदर्शों को कायम रक्खा जा रहा है, कारखाना निरीक्षकों का है। मुख्य रूप से अधिनियम में जो सुरक्षा के हेतु विनियम बनाए गये हैं वह निम्नलिखित विषयों से सम्बन्धित हैं। मशीनों की उचित प्रकार से देखभाल और उनके चारों ओर रोक, झोक या सामान उठाने वाले यन्त्र, भाप के बाँयलस तथा दबाव आदि से सम्बन्धित यन्त्र, काम के स्थान पर सुरक्षापूर्वक पहुँचने की व्यवस्था, विस्फोट होने तथा आग लगने पर रोकथाम और नियन्त्रण आदि। यदि किसी विशेष प्रक्रिया या मशीन से सम्बन्धित किसी विशेष खतरे का भय हो तो उनके लिये इन नियमों के अनुपूरण या संशोधन के लिये विनियम सहितार्थ भी बनाई जा सकती हैं। सुरक्षा पर्यवेक्षण के लिये भी उपबन्ध बनाए गए हैं। साधारणतया तो फर्म स्वयं ही इस प्रकार की व्यवस्था कर लेती हैं और सुरक्षा अधिकारी घबरा सुरक्षा समिति नियुक्ति कर देती हैं। अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गई है कि सभी प्रकार की दुर्घटनाओं की सूचना, चाहे वह गम्भीर हों घबरा न हों परन्तु जिनमें श्रमिक कम से कम तीन दिन कार्य करने में असमर्थ हो जाय, कारखाना निरीक्षकों को देनी होगी जो मासिक और उसके सुरक्षा सगठन के साथ रोकथाम के उपाय भी कर सकता है।

स्वच्छता, प्रति श्रमिक घन स्थान, तापक्रम, सवातन, धूल और धुँयों को दूर करने की व्यवस्था, प्रकाश, धोने की सुविधाएँ, कपड़े, शॉकर्स, प्राथमिक उपचार व पीने के पानी की व्यवस्था आदि के सम्बन्ध में भी अधिनियम में व्यवस्था की गई है। १६ से १८ वर्ष की आयु के किशोरों तथा स्त्रियों के कार्य-घण्टे ४८ नियमित किये गए हैं। १६ वर्ष से कम आयु वालों के लिये कार्य-घण्टे प्रति सप्ताह ४४ निश्चित किये गए हैं। भोजन मध्यान्तरों, रात्रि मध्यान्तरों व एक नियमित साप्ताहिक विश्राम दिन की भी व्यवस्था करने के उपबन्ध हैं। स्त्रियों और किशोरों के लिये समयोपरि कार्य को सीमित कर दिया गया है तथा १६ वर्ष से कम आयु के बालकों के लिये समयोपरि कार्य निषिद्ध है। इन उपबन्धों से तथा बालकों व स्त्रियों के रात्रि कार्य पर निषेध लगाने के उपबन्ध से छूट देने की भी व्यवस्था की गई है क्योंकि कार्य-घण्टों को कुछ अन्तर के साथ लागू करने की आवश्यकता अनुभव की गई थी ताकि विनसी की धन्ति से एक ही समय कार्य लेने के स्थान पर इसके भार का विस्तार हो सके। अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गई है कि

१६ वर्ष से कम आयु के सभी श्रमिकों की कारखानों के मुख्य निरीक्षक द्वारा नियुक्त सर्जनों द्वारा डाक्टरी परीक्षा की जाये और यह देखा जाये कि वह कार्य करने में योग्य है अथवा नहीं। कुछ विशेष उद्योगों व प्रक्रियाओं के लिए कुछ विशेष विनियम बनाए गए हैं। इनका उद्देश्य यह है कि श्रमिकों का हानिकारक पदार्थों तथा अन्य विशेष प्रकार के खतरों से बचाव किया जाये तथा उनकी सर्जनों द्वारा समय समय पर डाक्टरी परीक्षा भी की जाये ताकि व्यवसायजनित बीमारियों की रोकथाम हो सके और उन पर काबू पाया जा सके। कारखानों के कुछ विशेष वर्गों के लिये या किसी विशेष कारखाने के लिए कुछ विशेष मामलों में डाक्टरी पर्यवेक्षण के हेतु विनियम बनाने की व्यवस्था भी की गई है। सुरक्षा पर्यवेक्षण की भाँति ऐसी व्यवस्था को ऐच्छिक रूप से अपनाने के लिए मालिकों से भी कहा गया है।

१९५६ का कारखाना अधिनियम अब सुरक्षा स्वास्थ्य और कल्याण कार्य की सूचना एकत्रित करके तथा इनसे सम्बन्धित विषयों का प्रचार करके इन्हें उन्नत करने का तथा सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण समस्याओं से सम्बन्धित विषयों पर अनुसन्धान करने का उत्तरदायित्व श्रम व राष्ट्रीय सेवा के मन्त्री पर डालता है। ये कार्य इस मन्त्रालय द्वारा १९५६ के अधिनियम से पूर्व भी किये जा रहे थे। अब इस अधिनियम ने इन्हें वैधानिक रूप दे दिया है। इस सम्बन्ध में सबसे अन्तिम अधिनियम १९६१ का फैक्टरी अधिनियम है जिसमें पहले सभी अधिनियमों का एकीकरण कर दिया गया है।

प्रतिरक्षा विनियमों के अन्तर्गत जारी किये गये १९४३ के कारखाना (कैण्टीन) प्रादेश के अतिरिक्त कारखानों के मुख्य निरीक्षक को भी यह अधिकार दिया गया है कि उन संस्थानों में, जहाँ २५० या इससे अधिक श्रमिक कार्य करते हैं, वह ऐसी कैण्टीनों की स्थापना का आदेश दे सकें जिनमें गर्म-गर्म भोजन खरीदा जा सके।

### खानों के सम्बन्ध में विधान

ब्रिटन में खानों के लिए काफी समय से 'खान विनियम अधिनियम' (Mines Regulation Acts) चलत आ रहे हैं। उदाहरणतः १८४२ में स्त्रियो व १० वर्ष से कम आयु के बालकों को काम पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया था। खानों में कार्य-घण्टों को नियमित करने के लिए १८६०, १८७०, १८८१ तथा १८९६ में विनियम बनाये गये। १८५० में कारखानों के निरीक्षण की भी व्यवस्था की गयी थी। १९११ में कायला खानों से सम्बन्धित सभी कानूनों को कोयला खान विनियम अधिनियम में सहिता बद्ध कर दिया गया। १९५४ का कोयला और पत्थर खानों का अधिनियम (Mines and Quarries Act of 1954) सबसे अन्तिम विधान है। यह अधिनियम एक व्यापक वैधानिक सुरक्षा महिता का आधार है। इस सहिता में खान के भीतर काम करने वाले श्रमिकों के विषय में कई नियम हैं। उदाहरणतः, सवातन, खान के भीतरी भाग की उचित प्रकार से

सुरक्षा, परिवहन व शक्तियाँ, विकल्प द्वार, विस्फोट का संकट, सुरक्षा दल एवं प्राथमिक उपचार आदि। इसके अतिरिक्त प्रबन्धक, सर्वेक्षक और निरीक्षकों की योग्यता की परीक्षा और खानों में कार्य-रीति आदि के सम्बन्ध में भी उपबन्ध हैं। १८४२ से ही स्त्रियों व बालकों को खानों के भीतर रोजगार पर लगाना निषिद्ध है। बालकों की न्यूनतम आयु की भी समय-समय पर बढ़ाया गया है। खानों के भीतर श्रमिकों के कार्य-घण्टे १९१६ में एक अधिनियम द्वारा प्रति पारी ७ और १९४० में कोयला खान अधिनियम द्वारा प्रति पारी ७½ निर्धारित किये गये थे। १९४६ में कोयला राष्ट्रीयकरण अधिनियम द्वारा राष्ट्रीय कोयला बोर्ड की स्थापना की गई और इसे श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण को उन्नत करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया। इसने १ जनवरी १९४७ से इस उद्योग के निर्देशन के कार्य को सम्भाल लिया है। कोयला व पर्यर की खान अधिनियमों के प्रशासन तथा राष्ट्रीय कोयला बोर्ड के ऊँचे स्तरों को बनाये रखने में सहायता देने का उत्तरदायित्व ईंधन तथा शक्ति मन्त्रालय के कोयला व पर्यर की खानों के विभाग पर है। कापिंग उत्तरदायित्व कोयला व पर्यर की खानों के निरीक्षक दल पर है। यह दल विभाग का ही एक अंग होता है।

### जन स्वास्थ्य अधिनियम (Public Health Acts)

इंग्लैण्ड में जन स्वास्थ्य अधिनियम भी बनाए गए हैं। इनके अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारियों को मकानों तथा कार्य करने के स्थानों में सफाई की व्यवस्था का विनियमन करने का अधिकार दिया गया है और गन्दे, हानिकारक, बे-हवादार प्रचवा अति भीड़ वाले कार्य के स्थानों को 'परेशान करने वाले स्थान' (Nuisance) घोषित करके इनकी बुराइयों को दूर करने के नियमों को लागू करने का अधिकार भी दे दिया गया है।

### दुकान अधिनियम (Shops Acts)

इंग्लैण्ड में दुकान अधिनियमों को १९५० के दुकान अधिनियम में समा-योजित कर दिया गया है। इसके अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारियों को अधिकार है कि वह यह देखें कि उनके क्षेत्र में जाने वाली सभी दुकानों में उचित सवातन, ताप-क्रम, प्रकाश, सफाई और घोरे की सुविधाओं तथा दुकान बन्द करने के घण्टों के उपबन्धों का उचित प्रकार से पालन किया जा रहा है। जब तक विशेष छूट न प्रदान की गई हो सभी दुकानों को रविवार के दिन तथा सप्ताह में एक दिन १ बजे एवं शेष दिन ८ बजे साय बन्द करने का आदेश है, परन्तु एक दिन दुकानें ९ बजे बन्द की जा सकती हैं। १६ वर्ष से कम आयु के श्रमिकों के लिए कार्य के घण्टे प्रति सप्ताह ४४ तथा १६ वर्ष से १८ वर्ष की आयु के श्रमिकों के लिए प्रति सप्ताह ४८ निर्धारित किये गये हैं।

## बालकों के सम्बन्ध में विधान

१९२० एवं १९२८ में बालक एवं किशोर अधिनियमों का १९३३ एवं १९३८ के अधिनियमों तथा १९४८ से १९८८ तक के शिक्षा अधिनियमों द्वारा विकरण (Modified) किया गया। अधिनियम के अन्तर्गत १३ वर्ष से कम आयु के बालकों को काम पर लगाना निषिद्ध है। १५ वर्ष से कम आयु के बालकों को स्कूल के दिनों में स्कूल के समय के अनिवार्य केवल दो घण्टों के लिए काम पर लगाया जा सकता है, और वह भी प्रातः ६ बजे से रात्रि के ८ बजे के समय के बीच में। परन्तु स्थानीय अधिकारी बालकों के रोजगार व कार्य के घण्टों और दशाओं को नियमित कर सकते हैं। ऐसे बालकों को जा कारखाना, खान अथवा दुकान अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आते १९३८ व एक अन्य अधिनियम द्वारा (Young Persons Employment Act, 1938) सुरक्षा प्रदान की गई है और इस अधिनियम के अन्तर्गत उनके कार्य के घण्टे निर्धारित कर दिये गए हैं—(१८ वर्ष से कम आयु व बालक व लिंग प्रति सप्ताह ४८ तथा १६ वर्ष से कम आयु के बालकों के लिए प्रति सप्ताह ४८)।

## मजदूरी विनियमन अधिनियम (Wage Regulation Acts)

इन मन्त्रालय में पहला अधिनियम १९०६ का व्यापार बोर्ड अधिनियम (Trade Boards Act) था। इसके पश्चात् १९१० का कोयला खान (न्यूनतम मजदूरी) अधिनियम पारित किया गया। १९०६ के अधिनियम व अन्तर्गत व्यापार बोर्ड को (१९१७ के पश्चात् से श्रम मन्त्रालय को) यह अधिकार था कि ऐसे किसी भी व्यापार के लिये जिनमें अन्य व्यवसायों की अपेक्षा मजदूरी बहुत ही कम है न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिए एक बोर्ड की नियुक्ति कर दे। आरम्भ में तो यह अधिनियम ऐसे व्यवसायों में लागू होता था जो कि शोधित समझ जाते थे, परन्तु १९१४ तक यह अधिनियम लगभग ८ व्यवसायों पर लागू हो गया था जिनमें लगभग ५ लाख श्रमिक काम करते थे। १९१८ के संशोधित अधिनियम में श्रम मन्त्रालय को यह अधिकार दे दिया गया कि वह ऐसे व्यवसायों के लिये जिनमें मजदूरी का नियमित करने की कोई व्यवस्था नहीं थी व्यापार बोर्डों की नियुक्ति कर सके। इस अधिनियम में मजदूरी का नियमित करने की किसी उचित व्यवस्था के अभाव की ओर ध्यान आकर्षित किया गया था।

इसके पश्चात् इंग्लैण्ड में मजदूरी नियमित करने की वैधानिक व्यवस्था का विकास हुआ। इस समय मजदूरी कौंसिल, 'कंटेरिंग मजदूरी बोर्ड' और 'कृषि मजदूरी बोर्ड' पाये जाते हैं जो ऐसे उद्योगों के लिये हैं जिनमें मालिका व श्रमिकों के संगठन के अभाव के कारण रोजगार की शर्तों और दशाओं पर प्रभावपूर्ण समझौता करने के लिए ऐच्छिक रूप से वातचीन करने की कोई व्यवस्था नहीं है, और यदि है भी तो इतनी पर्याप्त नहीं है कि ऐच्छिक रूप से समझौता का पालन सुगम उद्योगों में कर सकें। मजदूरी कौंसिल तथा मजदूरी बोर्डों में उद्योग से

सम्बन्धित श्रमिकों व मालिकों के प्रतिनिधि होते हैं। इसमें कुछ स्वतन्त्र सदस्य भी होते हैं। इनको यह अधिकार है कि वह न्यूनतम दशाग्रो और शर्तों के लिये सम्बन्धित मन्त्री को, जो सामान्यतः श्रम मन्त्री होता है, प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। इन प्रस्तावों को बाद में वैधानिक रूप दे दिया जाता है। लगभग २० से ३० लाख श्रमिक प्रपनो रोजगार को शर्तों को ऐसी वैधानिक व्यवस्था द्वारा निर्धारित कराने में सफल हुये हैं। दैनिक आधार पर मजदूरी पाने वाले श्रमिकों के लिये उचित दर की व्यवस्था की गई है। समझोपरि मजदूरी को भी निश्चित कर दिया गया है। १९५४ में एक मजदूरी कौशिल्य अधिनियम पारित किया गया जिसके अन्तर्गत ऐसे सभी बोर्डों तथा कौंसिलों को वैधानिक मान्यता प्रदान कर दी गई है तथा श्रम मन्त्री को यह अधिकार दिया गया है कि वह इनके निर्णयों को कानूनी रूप से लागू कर सके।

कृषि के लिये भी न्यूनतम मजदूरी विधान पारित किया गया है। १९१७ के धनाज उत्पादन अधिनियम (Corn Production Act) के अन्तर्गत कृषि श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी २५ मिलिंग प्रति सप्ताह निर्धारित की गई थी। परन्तु इस अधिनियम को १९२१ में निरस्त कर दिया गया और मजदूरी बोर्डों के स्थान पर ऐग्रेजक मुलतु समितियों की स्थापना की गई। ये समितियाँ प्रत्येक क्षेत्र के लिए मजदूरी की न्यूनतम दरे निर्धारित करती थी और यदि इन दरों से कृषि मन्त्री सहमत हो जाता था तब इनको मानना अनिवार्य हो जाता था। परन्तु इन समितियों को सफलता प्राप्त नहीं हुई। अगस्त १९२४ में कृषि मजदूरी अधिनियम पारित किया गया जो अभी तक चला आ रहा है। १९४० में इसमें कृषि मजदूरी (विनियमन) अधिनियम द्वारा संशोधन किया गया था। अधिनियम के अन्तर्गत कृषि एवं मत्स्य (Fisheries) मन्त्री को प्रत्येक प्रदेश में कृषि मजदूरी समितियों की स्थापना करने का आदेश दिया गया। ये समितियाँ कृषि श्रमिकों के कार्य के घण्टे तथा मजदूरी की न्यूनतम दरे निर्धारित करती हैं। यदि इन दरों को केंद्रीय कृषि मजदूरी बोर्ड की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है तो इन्हें वैधानिक रूप प्रदान कर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त इंग्लैण्ड में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने वाले अनेक और अधिनियम हैं। उदाहरण के लिए, १९१२ का कोयला खान न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, १९३८ का सड़क परिवहन मजदूरी अधिनियम (Road Haulage Wages Act), १९४३ का कैटेरिंग मजदूरी अधिनियम (Catering Wages Act) आदि। १९३८ के सबेतन छुट्टी अधिनियम के अन्तर्गत सब वैधानिक मजदूरी निर्धारित करने वाली संस्थाएँ दस बातों की भी सिफारिश कर सकती हैं कि ६ नियमित सार्वजनिक छुट्टियों के अतिरिक्त वर्ष में सात दिन की सबेतन छुट्टियाँ भी प्रदान की जायें।

### अन्य श्रम विधान

जहाँ तक इंग्लैण्ड में श्रमिक सघों के विधान का सम्बन्ध है इसके विषय में अध्याय ६ में विवेचन किया जा चुका है। औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में विधान

का उल्लेख अध्याय ८ में, सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के सम्बन्ध में अध्याय १३ में तथा आवास के सम्बन्ध में अध्याय १० में उल्लेख किया जा चुका है। दो अधिनियमों द्वारा कृषि श्रमिका को भी मरक्षण दिया गया है। कृषि में रसायन के उपयोग से होने वाली हानियों से सुरक्षा के लिए कृषि (विपैले तत्व) अधिनियम १९५० और सामान सुरक्षा के लिए कृषि (सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण उपबन्ध) अधिनियम १९५६ पारित किया गया।

अभी हाल में बनाये गये दो कानूनों से कर्मचारियों के वैधानिक अधिकारों में इद्धि हुई है। रोजगार ठेका अधिनियम १९६३ के अन्तर्गत, मालिकों के लिए अब यह आवश्यक हो गया है कि वे रोजगार की शर्तों का लिखित विवरण कर्मचारियों का हों और कर्मचारियों को यह अधिकार प्राप्त हो गया है कि जब उन्हें नौकरी में हटाया जावेगा तो उन्हें एक न्यूनतम अवधि का नोटिस अवश्य दिया जावेगा। अनिश्चित अदायगी अधिनियम १९६५ के अन्तर्गत, एक कर्मचारी उन स्थिति में एक मुक्त अदायगियों के अधिकारी होते हैं, जिन्होंने कम से कम दो वर्षों का मेकान्-पूरा कर लिया हो, जबकि उनकी नौकरी समाप्त हो रही हो और मानिक उन्हें अन्य कोई वैकल्पिक काम न दे सकते हो।

**ऐच्छिक समझौते तथा प्रयत्न**

**(Voluntary Agreements and Efforts)**

यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि वैधानिक उपबन्धों के अनिश्चित श्रमिकों की सुरक्षा, कल्याण और कार्य घण्टों के सम्बन्ध में ऐच्छिक समझौता और ऐच्छिक संगठनों द्वारा भी अनेक पग उठाये गये हैं। इनके द्वारा स्थापित किये गये स्तर कहीं कहीं तो कानून द्वारा निर्धारित स्तर से भी ऊँचे हैं। रोजगार की शर्तों व दशार्थ अधिनियम १९५६ में यह व्यवस्था की गई है कि मालिकों पर इस बात का दबाव डाला जा सके कि वे अपने उद्योग में सामूहिक संगठनों द्वारा निर्धारित शर्तों का पालन करें। ऐच्छिक समझौता द्वारा निर्धारित कार्य के घण्टे औसतन ४० व ४२ तक प्रति सप्ताह हैं और पाँच या साढ़े पाँच दिन का सप्ताह है। अधिकांश श्रमिका को सार्वजनिक छुट्टियों के अनिश्चित दो सप्ताह की संवेतन छुट्टी प्रदान की जाती है। शारीरिक परिश्रम करने वाले श्रमिकों को भी ६ वैधानिक सार्वजनिक छुट्टियाँ के अनिश्चित एक सप्ताह की वेतन मंजूर छुट्टी प्रदान की जाती है। जहाँ तक सुरक्षा का सम्बन्ध है, कारखाना, खान तथा पत्थर की खानों के निरीक्षणों द्वारा दुर्घटना, विरोध आन्दोलन का जोरदार समर्थन किया जाता है, जो एक ऐच्छिक शिक्षाप्रद अभियान है। सुरक्षा समस्याओं के सम्बन्ध में अन्वेषण किया जात है। सुरक्षा अधिकारियों एवं दुर्घटना विरोध समितियों को भी स्थापना की गई है। जहाँ तक स्वास्थ्य व कल्याण का सम्बन्ध है, अधिकतर कारखानों पूर्ण समय के नियम या आंशिक समय के लिए डाक्टर एवं औद्योगिक नर्स तथा गर्म भोजन व लिए कैंटीन आदि की व्यवस्था करने हैं। कबूत तथा खेल के स्थलों का

पूर्ण अथवा आंशिक व्यय मालिकों द्वारा दिया जाता है। मालिक राज्य बीमा योजना के अनुपूरक के रूप में अवकाश प्राप्ति तथा बीमारी बीमों की व्यवस्था करते हैं। प्रशिक्षण और शिक्षा की सुविधायें भी कारखानों द्वारा प्रदान की जाती हैं। कुछ कारखानों में स्वयं नर्सिंग होम व पुनर्वास केन्द्र भी है। कुछ कारखाने तो श्रमिकों के बच्चों के लिए छात्रवृत्ति भी प्रदान करते हैं तथा श्रमिकों के लिए स्कूलों अथवा कॉलेजों की व्यवस्था भी करते हैं। सभी कोयला खानों में खानों के ऊपर स्नान-गृहों की व्यवस्था है। कल्याण और सुरक्षा के सामाजिक और मनो-वैज्ञानिक पहलुओं पर अधिक जोर दिया जाता है।

### उपसंहार

इंगलैण्ड में यद्यपि श्रम विधान से यह प्रकट हो जाता है कि उद्योग में राज्य ने किस सीमा तक हस्तक्षेप किया है। परन्तु श्रमिकों की कार्य की दशायें, सुरक्षा और कल्याण के लिए हमें विधान के उपबन्धों पर ही दृष्टिपात नहीं करना चाहिए बल्कि श्रमिकों के कल्याण व स्वास्थ्य के हेतु ऐच्छिक समझौतों और ऐच्छिक उपायों की ओर भी ध्यान देना चाहिए। भारत ग्रेट ब्रिटेन के अनुभवों से बहुत लाभ उठा सकता है। परन्तु जब तक श्रमिकों के संगठन शक्तिशाली नहीं हो जाते और मालिक ऐच्छिक रूप से श्रमिकों के लिए अच्छी कार्य की दशाओं और कल्याण साधनों में उन्नति नहीं करते, हमें श्रमिकों की दशा सुधारने के लिए राज्य पर निर्भर रहना पड़ेगा।



## बाल तथा स्त्री श्रमिक

### CHILD AND WOMAN LABOUR

#### बालको को रोजगार पर लगाने की समस्या

आधुनिक औद्योगीकरण के आगमन के साथ बालको में यह प्रवृत्ति उत्पन्न हो गई कि कम लागत लगाकर अधिक लाभ प्राप्त किया जाये। अतः प्रत्येक देश में बालको का अधिक सख्या में कारखानों में रोजगार पर लगाया गया। इन बालको को बहुत कम मजदूरी दी जाती थी और उनसे अत्यधिक समय तक कार्य कराया जाता था। ये बालक अत्यन्त कष्टप्रद परिस्थितियों में कार्य करते थे। पिछले व्यापार में इंग्लैण्ड में औद्योगिक क्रान्ति के प्रारम्भ में बालको की दशा का वर्णन किया जा चुका है। भारत में भी औद्योगीकरण के साथ बालको को अधिक सख्या में कारखानों में रोजगार पर लगाया गया। कुछ उद्योगों में इनको घब भी रोजगार पर लगाया जाता है यद्यपि इनकी आयु काय घट आदि के लिए कुछ विशेष कानूनी उपग्रन्थ बना दिया गया है। श्रम अनुसंधान समिति के शब्दों में कुछ उद्योगों में बालका को अर्बन्ध रूप से रोजगार में लगाना भारत की श्रम दशाओं पर एक काला धब्बा है। \*

कृषि व्यापार उद्योग खान तथा यातायात में काम करने वाले बालका की सख्या के निम्नित और विस्तृत आँकड़े प्राप्त नहीं हैं। किन्तु यह साधारण ज्ञान का विषय है कि देश के बालका की एक बड़ी सख्या जाविकोपाजन में व्यस्त हैं, जवकि यह सामान्य एवं आवश्यक शिक्षा मिलनी चाहिये जो उनके भविष्य जीवन के लिए अत्यधिक आवश्यक है। भारत में मुख्यतः कृषि व्यापार, अनियमित कायशालाओं, खानों और कारखानों में भी बालका का रोजगार पर लगाया जाता है।

प्रभा हात (जून १९६१) में रजिस्ट्रार जनरल की एक रिपोर्ट के अनुसार भारत में १३ करोड़ बाल-श्रमिक हैं। १९६१ की जनगणना के अनुसार लगभग १८-२६ करोड़ काय करने वाला का सख्या में से ७५ प्रतिशत १५ साल से कम आयु के बालक हैं। रिपोर्ट के अनुसार ग्रामीण क्षेत्रों में बाल श्रमिकों की सख्या अधिक है। वहीं में और कृषि श्रमिकों के रूप में लगभग १ करोड़ ५३ लाख

\* \* One black spot of labour conditions in India is the illegal employment of children in certain industries "

बालक-बालिकायें कार्य करते हैं। नगरीय क्षेत्रों में बच्चे अधिकतर घरेलू और निजी सेवाओं में कार्य पर लगाये जाते हैं।

बालकों को रोजगार पर लगाने के कारण

बालकों को रोजगार पर लगाने के मुख्य कारणों में से एक कारण तो यह है कि वयस्क श्रमिकों की आय बहुत कम है। इसके अतिरिक्त भारत में राज्य द्वारा संचालित किसी पारिवारिक यत्ने की ऐसी योजना का अभाव है जिसके द्वारा निर्धन माता-पिता अपने बालको को पर्याप्त एवं संतुलित आहार और रहने योग्य उचित परिस्थितियाँ दे सकें। किसी ऐसी सामान्य शिक्षा योजना का भी अभाव है जिससे निर्धारित न्यूनतम आयु वाले बालकों को स्कूलों में शिक्षा पाना अनिवार्य हो। सुरक्षात्मक यम विधान का भी देश में घीमा विकास हुआ और ऐसा विधान कृषि और छोटे पैमाने के उद्योग जैसे अनेक महत्वपूर्ण रोजगारों पर अब तक लागू नहीं होता। बालको की सुरक्षा के लिये जो वर्तमान कानून है उनका भी अप्रबर्धन होता है क्योंकि राज्य की निरीक्षण व्यवस्था पर्याप्त नहीं है। कारखाना प्रणाली के आ जाने से बालको को कार्य पर लगाना अधिक सम्भव हो गया है क्योंकि मशीनों की देखभाल में अधिक कुशलता या शक्ति की आवश्यकता नहीं होती। बालको को कार्य देना केवल सस्ता ही नहीं पड़ता, बरन् मालिक यह भी समझते हैं कि बाल श्रमिकों से कोई झगडा, हड़ताल, प्रादि की सम्भावना नहीं होगी। ये समस्त परिस्थितियाँ इंगित करती हैं कि शिक्षालयों को न जाने वाले बालको की अधिकांश सख्या अपने माता-पिता की अल्प आय की कमी-पूर्ति हेतु कार्य करने के लिये भेजी जाती है।

बागान में बाल श्रमिक

बागान के क्षेत्रों में बालको की अधिक संख्या मूलतः चाय एवं कॉफी की उपज में लगी है। बागान में बालक ६ या ७ वर्ष की आयु से ही कार्य करना प्रारम्भ कर देते हैं। थम अनुसन्धान समिति के अनुसार समस्त श्रमिकों में से १५ वर्ग की आयु से कम के बालको की प्रतिशत संख्या इस प्रकार थी : बांग्ला के 'हारस' नामक क्षेत्र में २५.७%, दार्जिलिंग में २१%, असम की तराई में १४.५%, मुरमा घाटी में १६%, दक्षिणी भारत के चाय एवं कॉफी के बागान में ११%, और एबर् के बगीचों में ४.१%। बागान में लगे बालको के विस्तृत आंकड़े केवल अंश के चाय बागान से प्राप्त हैं। चाय क्षेत्र परावारी श्रमिक नियन्त्रक की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार १९३८-३९ में रजिस्टर में लिखित बालको की संख्या इस प्रकार थी : बसे हुए बाल श्रमिक ८१,६९८ और फालतू बाल श्रमिक ९,९८७। १९४४-४५ में बसे हुए बाल श्रमिकों की संख्या ८६,६३५ थी और फालतू बाल श्रमिकों की संख्या ९,०२५ थी। १९५०-५१ में बसे हुए बाल श्रमिक ७३,७७६ और फालतू बाल श्रमिक ९,१९८ थे। १९५३ में चाय के बागान में रोजगार पर लगे बालकों की संख्या १३६,२६४ थी; अर्थात् श्रमिकों की दैनिक औसत संख्या में से १३.६%

बालक थे। १९५४ में वह प्रतिशत घटकर १० रह गई थी। अन्य बागान के विषय में आँकड़े प्राप्त नहीं हैं, किन्तु श्री पी० एस० नरसिंहमन ने मतानुसार ग्रन्थ बागान में बालकों की कुल संख्या ६५,००० हो सकती है।\* अतः बागान में कार्य करने वाले बालकों की कुल संख्या लगभग २ लाख से अधिक अनुमानित की जा सकती है। १९४८ में १२ वर्ष की आयु से कम के बालक बागान में रोजगार पर नहीं लगाए जा सकते तथा १९५१ के बागान श्रम अधिनियम ने बालकों की आयु १२ एवं किशोरों की आयु १५ से १८ वर्ष तक निर्धारित कर दी है।

### कारखानों में बाल श्रमिक

केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय के ब्यूरो द्वारा किये गये एक सर्वेक्षण की रिपोर्ट ने, जो १९५४ में प्रकाशित हुई थी, विभिन्न उद्योगों में बालकों के रोजगार की दशाओं पर काफी प्रकाश डाला है। कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त विवरण से ज्ञात होता है कि कारखाना उद्योगों में लगे बालकों की संख्या धीरे-धीरे कम होती जा रही है। इनके सम्बन्ध में आँकड़े निम्न प्रकार हैं—

वर्ष	रोजगार में लगे बालकों की संख्या	कुल श्रमिक संख्या में से बालकों का प्रतिशत
१८९२	१८,८८८	५.९
१९२३	७४,६२०	५.३
१९३३	१९,०९१	१.४
१९४३	१२,४८४	०.५
१९४८	११,४४४	०.४८
१९५०	७,७६४	०.३१
१९५१	६,८५३	०.२७
१९५२	६,१५९	०.२५
१९५३	५,०५६	०.२०
१९५४	४,६९५	०.१८
१९५५	४,९७५	०.१९
१९५६	४,३१०	०.१५
१९६०	३,२२०	०.१०

परन्तु इन आँकड़ों से वास्तविक स्थिति का पता नहीं चलता। बहुत से स्थानों पर बालकों को यह सिखा दिया जाता है कि वे अपनी आयु १८ वर्ष बता दें। अतएव यह भी देखा गया है कि कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत जो आयु के प्रमाण-पत्र लिये जाते हैं वह भी ठीक नहीं होते। श्रम ब्यूरो की रिपोर्ट के शब्दों में, 'इसमें सन्देह है कि कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त विवरण से बाल श्रमिकों

के विषय में जो आंकड़े मिलते हैं उनसे वास्तविक स्थिति का पता चलता है क्योंकि कार्य-क्षेत्रों की जाँच में लगे हुये अधिकारी तथा कारखाना निरीक्षकों का प्रायः यह अनुभव है कि जैसे ही वे फैक्ट्रियों में पहुँचते हैं वैसे ही बालकों की एक बड़ी संख्या कारखानों से भाग जाती है। ये प्रायः रोजगार के लिये निर्धारित न्यूनतम आयु से कम आयु के बालक होते हैं।" श्रम अनुसंधान समित ने भी यह बताया था कि कई उद्योगों में बालकों को रोजगार पर लगाने पर प्रतिबन्ध की अवहेलना की जाती है और प्रत्येक स्थान पर १२ वर्ष से कम आयु के बालक रोजगार में लगे हुए पाए जाते हैं। १९५३ में दक्षिण भारत के काजू उद्योग में श्रम दशामो की एक जाँच की रिपोर्ट में इस सम्बन्ध में कुछ शब्द बहुत महत्वपूर्ण हैं तथा दूसरे उद्योगों पर भी लागू हो सकते हैं। रिपोर्ट में कहा गया है : "प्रबन्धकों के पास ऐसे समस्त बालकों की आयु का प्रमाण-पत्र मौजूद होता है जो उनके द्वारा कार्य पर लगाये जाते हैं। परन्तु ये प्रमाण-पत्र किसी को धोखा नहीं दे सकते। प्रत्येक उदाहरणों में ऐसे बालकों को, जो कठिनाई से ८ या १० वर्ष के हैं, इस प्रकार का प्रमाण-पत्र दे दिया जाता है कि उन्होंने १५ वर्ष की आयु पूरी कर ली है। वास्तविक स्थानों पर गुप्त स्रोतों से ज्ञात हुआ है कि आयु के प्रमाण-पत्र प्रत्येक बालक पर २ या ३ ह० देकर प्राप्त किये जा सकते हैं।"

### कारखानों में रोजगार पर लगे श्रमिकों की औसत दैनिक संख्या

राज्य	रोजगार में लगे कुल श्रमिक	वयस्क		किशोर	बालक
		पुरुष	स्त्री		
आन्ध्र	१,१३,४६८	६४,७५६	४८,२००	२६८	२४१
असम	६८,५५०	३७,६६६	८,३५५	१,८१५	७१४
बिहार	१,६४,१०३	१,५२,३०६	१०,०४२	१,०८७	६६८
बम्बई	८,५८,२८५	७,७६,८८२	७९,३१२	१,६४७	१४४
मध्य प्रदेश	१,३०,५७६	१,००,०३५	३०,००५	४६१	४५
मद्रास	३,२७,६२६	२,५८,५२०	६२,३२२	४,४०८	२,६७६
उड़ीसा	२०,३१६	१७,१४२	२,७५२	४११	१४
पंजाब	६३,३८६	६०,२०७	२,७३८	२६१	१८३
उत्तर प्रदेश	२,४५,२७६	२,४२,११२	२,५६१	५३१	७५
प० बंगाल	६,१६,७३६	५,७३,४५४	४१,४५३	१,६६१	१६६
अजमेर	१४,६०६	१३,७६७	८०२	७	—
कुर्ग	४३६	१५८	२८१	—	—
देहली	४७,२५२	४६,३६४	७४१	१०१	४६
मण्डमान एंव निकोबार द्वीप	१,६२८	१,६०२	१४	११	—
योग (१९५५)	२,६७२,८६२ (१००.००)	२,३६५,३०२ (८८.४६)	२८६,५८३ (१०.८३)	१३,०२६ (०.४८)	४,६७६ (०.१६)
योग (१९५४)	२,५६६,२३४ (१००.००)	२,२६८,०३४ (८८.४४)	२७९,५७६ (१०.६०)	१२,२२६ (०.४८)	४,६६५ (०.१८)

१९५२ में श्रम द्यूरो की जाँच के अनुसार कारखानों में बालकों की संख्या ६,१५६ आती थी और किशोरों की संख्या १८,१६२ थी। कारखानों में बाल श्रमिकों में अधिक संख्या लड़कों की थी जिनकी प्रतिशत ७४ थी। किशोरों में लड़का की प्रतिशत ८६ थी। सामाजिक रीतियाँ, जैसे—जीघ्र विवाह, लड़कियों को कारखाना के काम पर भेजने के विषय में विरोधात्मक धारणाएँ, पर्दे का रिवाज आदि के कारण ही लड़कियों का कारखाने में काम पर बहुत कम लगाया जाता है।

श्रम द्यूरो के अनुसार वान श्रमिक मद्रास अन्नम, बिहार तथा प० बंगाल में अधिक हैं। बालकों को अधिक संख्या में लगाने वाले औद्योगिक वर्ग निम्न-लिखित हैं—रसायन, रसायन पदार्थ, खाद्य, प्रधातु खनिज पदार्थ तथा तम्बाकू। रसायन वर्ग में दिवायलार्ड फैक्टरियाँ, खाद्य में चाय फैक्टरियाँ, खनिज उत्पादन में अभ्रक फैक्टरियाँ तथा तम्बाकू में बीड़ी कारखाने ऐसे मुख्य उद्योग हैं जहाँ बालक अविवेकपूर्ण ढंग से लगाये जाते हैं। १९५५ में राज्यानुसार आकड़े पिछले पृष्ठ पर तालिका में दिये गये हैं।

इसमें स्पष्ट है कि मद्रास की फैक्टरियों में सबसे अधिक संख्या में बालक तथा किशोर गेनवार में लग हैं।

### खानों में बाल श्रमिक

जहाँ तक खानों का सम्बन्ध है, सन् १९२३ में खान अधिनियम के पारित होने से पूर्व अनेक खानों में १२ वर्ष से कम आयु के बालक रोजगार में लगाने जाते थे। सन् १९२५ में ममस्त खाना में राजगार पर लग हुए बालकों की कुल संख्या ४,१३५ थी। इनमें से ८६०१ प्रतिशत बालक अभ्रक की खानों में, २६३ प्रतिशत कोयले की खानों में ११० प्रतिशत चूने के पत्थर की खानों में, तथा १०४ प्रतिशत अन्य खानों में राजगार पर लग हुए थे। सन् १९३५ में बालकों के लिए खानों में राजगार पर लगाने की न्यूनतम आयु बढ़ाकर १५ वर्ष कर दी गई थी, जो आज तक चली आती है। लज्जित बिहार, मद्रास तथा राजस्थान की अभ्रक की खानों में अधिकांश बालक खानों के भीतर कार्य करते हुए पाए जाते हैं। श्रम अनुसंधान समिति के अनुमान के अनुसार केवल बिहार में अभ्रक की खानों में लगभग १,०५० बालक कार्य करते हैं और मद्रास तथा राजस्थान की अभ्रक की खानों में ५,००० बालक राजगार पर लग हैं।

### अनियन्त्रित कारखानों आदि में बाल श्रमिक

बाल श्रमिकों का राजगार पर लगाने के सबसे बुरे दोष अनियन्त्रित कारखानों और नायदाखानों में पाए जाते हैं। इनमें से कुछ ही कारखाने ऐसे हैं जो यांत्रिक शक्ति का उपयोग तो करते हैं परन्तु दस से कम श्रमिकों का ही रोजगार पर लगाने हैं। लेकिन अधिकांश कारखाने ऐसे हैं जहाँ किसी यांत्रिक शक्ति का उपयोग नहीं करते, लेकिन अधिक संख्या में श्रमिकों को रोजगार पर लगाते हैं, जैसा कि कारखाना विधान के अन्वय में उल्लेख किया जा चुका है कि ये कारखाने

और कारखाना अधिनियम के ही अन्तर्गत आते हैं और न ही मद्रास, केरल तथा मध्य प्रदेश के प्रतिरिक्त इनके लिये कहीं किसी पृथक् विधान की व्यवस्था की गई है। ऐसे उद्योग निम्नलिखित हैं— बीड़ी, चमड़ा, अभ्रक फूटना, कालीन बुनना, काँच की चूड़ियाँ बनाना तथा अन्य छोटे पैमाने के उद्योग आदि।

वर्ष १९५२ के दियसलाई उद्योग तथा राजस्थान के इसी प्रकार के उद्योगों में भी बाल श्रमिकों की अधिक संख्या में रोजगार पर लगाया जाता है। उदाहरण के लिए, सन् १९५२ में मद्रास राज्य के छोटे पैमाने के दियसलाई उद्योग में ४१२ बालक रोजगार में लगे थे, जिनमें ११० सड़के थे तथा ३०२ लड़कियाँ थी। बीड़ी बनाने के सबसे अधिक महत्वपूर्ण केन्द्र मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मद्रास तथा बंगाल में पाये जाते हैं और लगभग इन सभी क्षेत्रों में ५ वर्ष से लेकर १२ वर्ष के मध्य की आयु के बालकों को अधिकतर पत्तियाँ काटने तथा बीड़ियाँ लपेटने के कार्य पर नियुक्त किया जाता है। श्रम अनुसंधान समिति ने इस बात का उल्लेख किया था कि इन बीड़ी के कारखानों में श्रमिकों की कुल संख्या में से २६ प्रतिशत बेलौर (मद्रास) में, १८% मद्रास नगर में, २१-४४% शोलापुर में, ७-५५% बम्बई नगर में तथा ७% मध्य प्रदेश में बालकों की थी। कारखानों के रजिस्ट्रारों ने इन बालकों का नाम नही लिखा जाता। इन बालकों के माँ-बाप या पड़ोसी अपने काम में सहायता देने के लिये इन्हें लाते हैं। सन् १९५२ में विभिन्न राज्यों में बीड़ी उद्योग में रोजगार पर लगे हुए बालकों की जो संख्या अनुमानित की गई थी, वह निम्नलिखित है—असम १८०, बिहार १,०४०; पश्चिमी बंगाल ३,०००; हैदराबाद ४६७६; द्रावनकोर-कोचीन १,४००; भोपाल १,१५०; बिन्ध्य प्रदेश १०,०००। इसके प्रतिरिक्त मद्रास राज्य, राजस्थान तथा सौराष्ट्र के छोटे-छोटे बीड़ी के कारखानों में बालकों की एक अग्रणीत संस्था रोजगार पर लगी हुई थी।

श्रम अनुसंधान समिति के अनुसार अभ्रक के विनिर्माण में कानून का खूले आम उल्लंघन करते हुए ६ वर्ष से लेकर १२ वर्ष के मध्य की आयु के बालकों को इतनी अधिक संख्या में रोजगार पर लगाया जाता है कि देखकर आश्चर्य होता है। समिति ने बड़े विस्मय से इस बात का भी उल्लेख किया है कि बिहार में पचम्वा नामक स्थान पर सरकारी कारखानों में भी बाल श्रमिक रोजगार पर लगे थे। समिति ने अभ्रक उद्योग में रोजगार पर लगे हुए बालकों की कुल संख्या लगभग १२,००० अनुमानित की है। मुद्दकाल में श्रमिकों की कमी के कारण बालकों को खुलेआम रोजगार पर लगाया गया था और कोई इसका विरोध भी नहीं करता था। बिहार, मध्य प्रदेश तथा बंगाल के चपड़ा उद्योग में लगभग ३५२ कारखानों में से केवल ३८ कारखाने ही कारखाना अधिनियम के क्षेत्राधिकार या मध्य प्रदेश के अनियन्त्रित कारखाना अधिनियम के अन्तर्गत आते हैं। यहाँ भी बालकों के रोजगार के सम्बन्ध में विधान व्यवस्था की सूत्रे रूप से उपेक्षा की जाती है और १४ वर्ष से कम आयु के बालकों को अधिक संख्या में रोजगार पर लगाया जाता है। चपड़ा उद्योग में रोजगार पर लगे हुए बालकों की संख्या लगभग १,८०० अनुमानित की

जा सकती है। अभी हाल ही में हुए एक सर्वेक्षण के अनुसार बेरल की काजू निकालने की प्रनियाओ के कारखानो में ६,००० से भी अधिक बाल श्रमिक कार्य पर लगे हुए हैं।

एक अन्य अपने ही प्रकार का कारखाना उद्योग जिसमें बालको को रोजगार पर लगाया जाता है, उत्तर प्रदेश में फिरोजाबाद का काँच की चूड़ियों का उद्योग है। इस उद्योग में ६,००० श्रमिकों की कुल संख्या में से ३५ प्रतिशत श्रमिक १४ वर्ष से कम आयु के बालक हैं। कालीन बुनने के उद्योग में ऊन चुनने तथा उसके साफ करने में, कपड़ों की बुनाई, छपाई तथा रंगाई करने में, चमड़ा रगने तथा साबुन बनाने में तथा कृषि एवं व्यापार में बालको को अधिकतर रोजगार पर लगाया जाता है। दुकानों पर नौकरों के रूप में भी बालको को अधिक संख्या में कार्य करते हुये पाया जाता है। यह बात कभी भी बाजार में जाकर देखी जा सकती है। लेकिन ऐसे बाल श्रमिकों के अभी तक कोई विश्वसनीय आँकड़े उपलब्ध नहीं किये जा सके हैं। परन्तु विभिन्न राज्यों में दुकान एवं वाणिज्य संस्थान अधिनियमों द्वारा उनको कुछ सुरक्षा प्रदान की गई है (देखिये पृष्ठ ७४७-४६) घरेलू नौकरों के रूप में रोजगार पर लगे हुए भगणित बालको का भी उल्लेख किया जा सकता है। इनके लिये न तो कोई आँकड़े ही प्राप्त किये गये हैं और न ही इनको कानून द्वारा कोई सुरक्षा प्रदान की गई है। नगरपालिकाओं तथा सार्वजनिक निर्माण-कार्यों में भी बाल श्रमिक पाये जाते हैं। सन् १९५७ में विभिन्न राज्यों की नगरपालिकाओं में रोजगार पर लगे हुए बालको की कुल संख्या ५७१ थी। केन्द्रीय सार्वजनिक निर्माण-कार्यों में १७२ बालक प्रत्यक्ष रूप से तथा ४२० बालक ठेके के श्रमिकों के रूप में रोजगार पर लगे थे। राज्य के सार्वजनिक निर्माण-कार्यों में और मुख्य आयोजनाओं में बालको की संख्या इस प्रकार थी। प्रत्यक्ष श्रमिक ६,४५६, ठेके के श्रमिक ६,४७३।

### कृषि में बाल श्रमिक

गावों में बालक बचपन से ही खेतों में अपने माता-पिता की सहायता करना आरम्भ कर देते हैं और साधारणतया उनका स्कूल जाना एक अपवाद माना जा सकता है। थम मन्त्रालय की प्रथम कृषि श्रमिक पृच्छताछ के अनुसार कुल कृषि श्रमिकों में से लगभग ४६ प्रतिशत १५ वर्ष से कम आयु के बालक हैं। इस प्रकार कृषि में बाल श्रमिकों की संख्या लगभग २० लाख १९५०-५१ में घाती थी। द्वितीय कृषि श्रमिक पृच्छताछ के अनुसार बाल श्रमिकों की संख्या १९५६-५७ में ३० लाख (६%) थी। रजिस्ट्रार जनरल की रिपोर्ट के अनुसार १९६५ में खेती और कृषि श्रमिकों के रूप में लगभग १ करोड़ ५६ लाख बालक-बालिकायें कार्य करती थीं। इन बालको से अनेक कार्य कराये जाते हैं, जिनमें पशु चराना, खेतों की रखवाली करना, रोपाई करना, फसलें इकट्ठी करना तथा बोझा लादना आदि मुख्य हैं। यह बालक केवल खेतों में ही अपने माता-पिता की सहायता नहीं करते, अपितु मजदूरी

पर भी कार्य करते हैं तथा ऐसे पारिवारिक श्रमिक के रूप में कार्य करते हैं, जिनको कोई मजदूरी नहीं दी जाती। गाँवों में लगभग ७ वर्ष से लेकर ६ वर्ष तक की आयु के बालकों को सेतो में कार्य करते हुये देखा जा सकता है।

**बाल श्रमिकों के कार्य करने की दशायें तथा उनकी मजदूरी**

इन सब बातों से यह ज्ञात होता है कि भारत के विभिन्न उद्योगों में बालकों की एक बड़ी संख्या रोजगार में लगी हुई है। उनके कार्य करने की दशायें, अनियन्त्रित कारखानों में विशेष रूप से, बहुत ही असन्तोषजनक हैं। इन अनियन्त्रित कारखानों में बाल श्रमिक बे-हुवादार, कम-प्रकाश तथा भी ठ-माइ वाले और अत्यन्त गर्मे वातावरण में कार्य करते हैं। शिक्षार्थों को सभी प्रकार के फुटकर कार्य करने पड़ते हैं, जिनमें घरेलू कार्य भी सम्मिलित होता है। इस प्रकार कार्य सीखने के लिये उन्हें प्रायः बहुत भारी भूल्य चुकाना पड़ता है। इन बाल श्रमिकों को केवल छुलेभ्राभ गालियाँ ही नहीं दी जाती, अपितु उनके मालिक उन्हें कई बार मार भी बैठते हैं। बाल श्रमिकों की मजदूरी भी बहुत कम होती है। मजदूरी सामान्यतया वयस्क श्रमिकों की मजदूरी का ३० प्रतिशत से लेकर ५० प्रतिशत तक होती है। चाय बागान में बालकों की दैनिक मजदूरी असम में ३७ पैसे से लेकर ५० पैसे तक रही है, और दक्षिण भारत में ५० पैसे से लेकर ६२ पैसे तक रही है। 'काँफी' बागान में अब बालकों की दैनिक मजदूरी ६० पैसे की और इससे पूर्व उनकी मजदूरी केवल २५ पैसे प्रतिदिन थी। पैसूर के काँफी बागान में बालकों को ४८ पैसे प्रतिदिन के हिसाब से मजदूरी मिलती है और रवठ के बागान में दैनिक मजदूरी ३७ पैसे से ४२ पैसे तक है। दैनिक मजदूरी की दर नपवा उद्योग में ५० पैसे तथा बीडी उद्योग में केवल २० पैसे से ३७ पैसे तक है। इन प्राँकों से यह ज्ञात होता है कि बालकों को बहुत कम मजदूरी दी जाती है। (मजदूरी का अध्याय भी देखिये)।

**बालकों की आयु तथा उनके कार्य करने के घण्टे**

कारखानों, खानों, मातावात, बागान तथा दुगान आदि में बालकों की आयु तथा उनके कार्य करने के घण्टों से सम्बन्धित विधान का उल्लेख अध्याय २० तथा १४ में पहले किया जा चुका है। बालकों के कार्य करने के घण्टे सीमित हैं, उनका रात्रि में काम करना निषिद्ध कर दिया गया है, उन्हें साप्ताहिक छुट्टियाँ देने की भी व्यवस्था की गई है तथा समय-समय पर उनकी आयु भी निर्धारित कर दी गई है। सन् १९४८ के अधिनियम के अनुसार बालकों की आयु १२ वर्ष से बढ़ाकर १४ वर्ष कर दी गई है। किशोरों की आयु, जो १५ से लेकर १७ वर्ष तक थी, अब एक वर्ष और बढ़ा दी गई है अर्थात् १७ वर्ष से १८ वर्ष कर दी गई है। इस अधिनियम में बालकों तथा किशोरों को रोजगार देने से पूर्व उनकी दाढ़टरी परीक्षा तथा आयु का प्रमाणीकरण भी अनिवार्य कर दिया गया है। उनके प्रतिदिन कार्य करने के घण्टे ५ से घटाकर ४½ कर दिये गये हैं। अब समय-विस्तार ५ घण्टे



निर्धारित कर दिया गया है। १२ महीने निरन्तर नौकरी करने के उपरान्त बालको को कम से कम १४ दिन की सवेतन छुट्टी मिलने की व्यवस्था है जो प्रत्येक १५ दिन के कार्य पर एक दिन की छुट्टी की दर से मिल सकती है। खानों में भी १५ वर्ष से कम आयु के बालको को रोजगार पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया है। कार्य-समर्थता का डाक्टरों प्रमाण-पत्र के बिना १८ वर्ष से कम आयु के किसी भी बालक को खानों के भीतर कार्य करने की अनुमति नहीं है। सन् १९४८ से तथा सन् १९५१ के वागान श्रम अधिनियम के अन्तर्गत १२ वर्ष से कम आयु के बालको को वागान में कार्य करने की अनुमति नहीं है। इन बालको के कार्य घण्टे भी प्रति मप्ताह ४० निर्धारित कर दिये गये हैं। मध्य प्रदेश के नियन्त्रित कारखानों में बालको के कार्य घण्ट प्रतिदिन ७ नियत किये गये हैं और बालको की कार्य करने की आयु १० वर्ष से बड़ाकर १४ वर्ष कर दी गई है। मद्रास में शक्ति से न चढ़ने वाले कारखानों में बालको के रोजगार की न्यूनतम आयु १४ वर्ष नियत की गई है। १४ वर्ष से लेकर १७ वर्ष के मध्य की आयु के किशोरों को तो केवल उसी दशा में रोजगार पर लगाया जा सकता है जबकि वे कार्य-समर्थता का डाक्टरों प्रमाण पत्र दें। परन्तु बालको के कार्य करने के घण्टों और उनकी आयु से सम्बन्धित दोनों नियमों का सभी स्थानों पर उल्लंघन किया जाता है। बालको का रात्रि में काम करना प्रत्येक स्थान पर निषिद्ध हो गया है और इस सम्बन्ध में सन् १९५४ में कारखाना अधिनियम में संशोधन किया गया था (देखिये पृष्ठ ५०६)। १९६१ का मोटर-यातायात श्रमिक अधिनियम भी मोटर यातायात संस्थानों में बालको को कार्य पर लगाने पर रोक लगाता है। दुकान और वाणिज्य संस्थान अधिनियम भी बालको की आयु और कार्य के घण्टे निर्धारित करते हैं (देखिये पृष्ठ ७४६-४८)। १९५८ के व्यापारी जहाज अधिनियम ने रोजगार के लिए बच्चों की आयु बड़ाकर १५ वर्ष कर दी है और १८ वर्ष से कम आयु के व्यक्तियों पर कोयल वाले या भाग वाले के रूप में कार्य करने पर रोक लगा दी है।

सन् १९३३ का बाल (श्रम अनुबन्ध) अधिनियम

[The Children (Pledging Labour) Act, 1933]

भारत सरकार ने बाल श्रमिकों में सम्बन्धित दो विशेष अधिनियम पारित किये हैं, जो अब जम्मू और कश्मीर के अतिरिक्त सम्पूर्ण भारत में लागू हैं। इनमें एक तो १९३३ का बाल (श्रम अनुबन्ध) अधिनियम है। यह अधिनियम रॉयल श्रम आयोग की सिफारिशों के परिणामस्वरूप पारित किया गया था। रॉयल श्रम आयोग ने अपनी जाँच में यह देखा कि अनार उद्योगों में विशेषतया कालीन बुनने तथा धोड़ी उद्योग में, माता-पिता या सरक्षक अपने छोटे छोटे बालको को, उनके श्रम का अनुबन्धन करके मालिकों के पास कार्य के लिए छोड़ देते थे। श्रम आयोग के अनुसार यह प्रथा बन्धक श्रमिकों (Indentured Labour) की प्रथा से भी

अधिक बुरी थी। इस प्रथा के अन्तर्गत किसी अशिम धन या श्रम के हेतु एक अनिश्चित अवधि के लिए श्रमिकों को अनुबन्ध कर दिया जाता था। इसलिये धार्योग ने बड़े जोरदार शब्दों में इस बात का सिफारिश की थी कि श्रम अनुबन्धन को एक दण्डनीय अपराध बनाने के लिए पथ लठाये जाये। फलस्वरूप फरवरी, १९३३ में इस विषय पर एक अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम के अनुसार कोई भी ऐसा समझौता, चाहे वह लिखित हो या अलिखित, अवैध हो गया है जिसके अन्तर्गत किसी बालक के माता-पिता या उसके संरक्षक किसी लाभ या धन के बदले उस बालक की सेवाओं को किसी भी रोजगार में उपयोग करने की अनुमति देकर उसके श्रम को प्रवृत्त कर देते हैं। परन्तु इस अधिनियम के अन्तर्गत ऐसा कोई समझौता अवैध नहीं है जिसके अनुसार बालकों की सेवाओं के बदले केवल मजदूरी के अतिरिक्त अन्य कोई लाभ नहीं लिया जाता है और जो बालकों के हित के विरुद्ध नहीं है और जिन पर एक सप्ताह की सूचना पर समाप्त किया जा सकता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत १५ वर्ष से कम आयु के व्यक्तियों को बालक माना जाता है। इस कानून का उल्लंघन करने पर मालिकों पर २०० रु० तक जुर्माने की तथा माँ-बाप पर ५० रु० तक जुर्माने की व्यवस्था की गई है।

### बाल श्रमिकों की अनुबन्धन के सम्बन्ध में स्थिति

श्रम अनुसंधान समिति के अनुसार उसकी जाँच के समय दक्षिण भारत तथा मंसूर राज्य के बीड़ी उद्योग के अतिरिक्त शेष किसी भी उद्योग में बाल श्रमिकों की अनुबन्धन जैसी बुराई नहीं पाई गई। बीड़ी, चुट्ट, सूँघनी सम्झौता साफ करने तथा चमड़ा रंगने के उद्योग में लगे हुए श्रमिकों की दशाओं के विषय में पूछताछ करने के लिए सन् १९४६ में मद्रास सरकार द्वारा नियुक्त किये गये एक जाँच श्यायालय ने इस बात की भी रिपोर्ट दी थी कि मद्रास के बीड़ी उद्योग में छोटे-छोटे बालकों की सेवाओं की अनुबन्धन की प्रणाली पाई जाती थी। मद्रास में यह बुराई इसलिये चली आ रही है कि वहाँ के श्रमिक बहुत निर्धन हैं। बीड़ी उद्योगों में प्रचुर श्रमिक अपने बालकों या सहायक लड़कों को कुछ अशिम धन देते रहते हैं। ये बालक वैसे तो इस कर्ज को चुकाने के लिए स्वतन्त्र होते हैं और कहीं भी जाकर अपने लिये मौकरी ढूँढ सकते हैं, परन्तु वास्तविक जीवन में इस कर्ज के कारण ये बालक इन विशेष श्रमिकों से बंध जाते हैं। अभी हाल ही में मद्रास सरकार ने इस अधिनियम को दृढ़ रूप से लागू करने के लिये आदेश जारी किए हैं। मंसूर श्रम आयुक्त द्वारा दी गई सूचनाओं से भी यह ज्ञात होता है कि मंसूर के कृषि श्रमिकों की दलित जातियों में बाल श्रमिकों के अनुबन्धन की प्रथा अब भी पाई जाती है। सरकार इस बुराई को शीघ्रातिशीघ्र समाप्त करने पर विचार कर रही है।

## सन् १९३८ का बाल श्रमिक रोजगार अधिनियम (The Employment of Children Act 1938)

इस अधिनियम के अनुसार उन समस्त व्यवसायों में १५ वर्ष से कम आयु के बालकों को कार्य पर लगाना निषिद्ध कर दिया गया है जो रेलवे यातायात द्वारा ले जाए गए यात्रियों, सामान या डाक से सम्बन्धित हैं या जिनका सम्बन्ध भारतीय वन्दरगाह अधिनियम के द्वारा विनियमित वन्दरगाहों में सामान चढ़ाने या उतारने से है। इस १९३८ के अधिनियम के अनुसार उपयुक्त व्यवसायों में, निम्नो को छोड़कर अन्य १५ वर्ष से लेकर १७ वर्ष के मध्य की आयु के बालकों को एक दिन में निरन्तर १२ घण्टे का अवकाश मिलना चाहिए। इनमें से ७ घण्टे रात्रि के १० बजे से लेकर प्रातः काल के ७ बजे तक होने चाहियें। बीड़ी बनाने, कालीन बनाने, सीमेंट बनाने तथा उम्रे थोरियो में भरने, बपड़े की छपाई, रंगाई तथा बुनाई करने, दियासलाहियाँ बनाने, विस्फोटक तथा आतिशबाजों का सामान तैयार करने, भ्रम्रक काटने तथा उसे बूटने, चमड़ा बनाने, साबुन बनाने, चमड़ा रंगने तथा ऊन साफ करने से सम्बद्ध कारखानों में १२ वर्ष से कम आयु के बालकों का रोजगार पर लगाना निषिद्ध करने के लिए सन् १९३९ में इस अधिनियम में संशोधन किया गया। क्योंकि सन् १९४८ के फ़ैक्टरी अधिनियम द्वारा बालकों के रोजगार पर लगाने की न्यूनतम आयु १२ वर्ष से १४ वर्ष कर दी गई थी, इसलिए सन् १९४८ में उपयुक्त कारखानों में बालकों के रोजगार की न्यूनतम आयु १२ वर्ष से १४ वर्ष करने के लिए इस अधिनियम में पुनः संशोधन किया गया। सन् १९४९ में निरसन तथा संशोधन अधिनियम द्वारा इस अधिनियम में कुछ छोट-छोट परिवर्तन भी किये गये, जिनके अन्तर्गत बालकों की आयु के सत्यापन (Verification) के सम्बन्ध में मालिकों और निरीक्षकों के बीच हुए मतभेद और विवाद के निवारण की भी व्यवस्था की गई है। राज्य सरकारों को इस अधिनियम में संशोधन करने या इसके क्षेत्र का विस्तार करने के अधिकार दिये गये हैं। सन् १९४७ में मद्रास सरकार ने मोटर यातायात वम्पनियों से सम्बद्ध कारखानों में सफाई करने वाले बाल श्रमिकों पर भी इस अधिनियम को लागू कर दिया। अगस्त, सन् १९३८ में पीतल के वर्तना तथा काँच की बूटियों के उद्योगों में रोजगार पर लगे हुए बाल श्रमिकों के लिए उत्तर प्रदेश सरकार ने इस अधिनियम का विस्तार किया। किशोरों के रात्रि में काम करने से सम्बद्ध अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के अभिसमय को कार्यान्वित करने के लिये सन् १९११ में इस अधिनियम में पुनः संशोधन किया गया। इस संशोधन के अन्तर्गत रेलवे तथा वन्दरगाह के प्राधिकारियों द्वारा ऐसे रजिस्टर रखना अनिवार्य कर दिया गया है, जिनमें १७ वर्ष से कम आयु के बालकों के नाम, जन्म-तिथि तथा उनके विश्राम मध्यान्तरो आदि का विवरण हो। इनके साथ ही १५ से लेकर १७ वर्ष के मध्य की आयु के किशोरों को रेलवे और वन्दरगाहों में रात्रि में कार्य पर लगाना निषेध कर दिया गया है। इस अधिनियम का उल्लंघन करने पर १ मास के कारावास या २०० रु० के जुर्माने के दण्ड या दोनों की

व्यवस्था है। यह अधिनियम राज्यों में मुख्य कारखाना निरीक्षक, तथा केन्द्रीय व्यवसायों में मुख्य श्रम आयुक्त द्वारा प्रशासित किया जाता है। रेलवे में इस अधिनियम का प्रशासन मुख्य श्रम आयुक्त, प्रादेशिक श्रम आयुक्त तथा श्रम निरीक्षक द्वारा होता है। बन्दरगाहों में श्रम निरीक्षक इस अधिनियम का प्रशासन करते हैं।

रिपोर्टों से यह ज्ञात होता है कि केवल ठेकेदारों के श्रमिकों को छोड़कर रेलवे में इस अधिनियम को उचित रूप से लागू किया जाता है। श्रम अनुसंधान समिति ने इस ओर ध्यान बिलाया था कि कई उद्योगों में—जैसे दक्षिण भारत के बीड़ी तथा दिवाचलाई के कारखानों में, इस अधिनियम को पर्याप्त रूप से लागू नहीं किया जा रहा था। बीड़ी की फैक्टरियों में इस अधिनियम को लागू होने में सबसे बड़ी कठिनाई यह रही है कि इन छोटे-छोटे कारखानों के मालिक अपने कार्य स्थानों में नियम परिवर्तन करते रहते हैं। जब मद्रास सरकार ने 'बीड़ी औद्योगिक संस्थान (कार्य की दशाओं का विनियमन)' नाम का १९३८ में एक अधिनियम बना दिया है। ऐसे ही अधिनियम १९५६ में केरल व मैसूर में भी पारित कर दिये गये हैं। केन्द्र सरकारों ने १९५५ में, बीड़ी तथा सिगार श्रमिक (रोजगार की दशाओं) अधिनियम पास किया है।

### निष्कर्ष तथा सुझाव

संक्षेप में कहा जा सकता है कि इन अधिनियमों से कोई विशेष सहायता नहीं मिल सकी है। इसका कारण यह है कि लोग सामान्यतया इन कानूनों से बचने की चेष्टा करते हैं। इसके प्रतिरिक्त कृषि व्यवसायों में तथा घरेलू नौकरों के रूप में रोजगार पर लगे हुए बालकों के लिये कोई व्यवस्था नहीं है। अतः बाल श्रमिकों के रोजगार से सम्बद्ध बुराईयों को रोकने के लिये पग उठाये जाने नितास्त आवश्यक हैं। एक सुधार, जिसको तत्काल किया जाना चाहिये, वह श्रम निरीक्षण को दृढ़ करने की व्यवस्था करना है ताकि कानून की धाराओं का उल्लंघन न किया जा सके। मालिक प्रायः यह तर्क देते हैं कि वे बालकों को रोजगार पर लगाकर श्रमिकों की पारिवारिक आय को, जो बहुत कम है, बढ़ाते हैं और इस प्रकार, जब शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं का अभाव है, बालकों को रोजगार देकर उनको बुरो आदतों और आलस्य में पड़ने से बचा लिया जाता है। परन्तु इस प्रकार के तर्कों में कोई विशेष बल नहीं है। कोई भी राष्ट्र अपने बालकों की उपेक्षा नहीं कर सकता, क्योंकि यही बालक तो राष्ट्र के भावी श्रमिक और नागरिक बनते हैं। केवल बालकों को रोजगार देने पर नियम लगाने से ही काम नहीं चलेगा, अपितु आवश्यक यह है कि औद्योगिक रोजगारों से बाल श्रमिकों को हटाने के लिये ठोस कदम उठाये जायें। जैसा कि श्रम अनुसन्धान समिति ने कहा था : "श्रमिकों की भावी सम्मान की ओर ध्यान देना सरकार का कर्तव्य है और सरकार को इस ओर ध्यान देना चाहिये कि कड़ी बालकों का बचपन स्कूलों में पढ़ने, ..."

पालित-पोषित होने और खेलों के मैदान में खेलने के स्थान पर कार्यशालाओं और कैम्पों के गन्दे स्थानों में तो नष्ट नहीं हो रहा है।" इसमें सन्देह नहीं है कि सरकार इस ओर अब ध्यान दे रही है और बालकों के हित की नीति को अपना लिया गया है, परन्तु इस नीति को पूर्ण रूप से लागू करने की आवश्यकता है। वह तभी हो सकता है जब उचित प्रकार के निरीक्षण और अभिकों के वचनों के लिए शिक्षा और अधिक सुविधाओं की व्यवस्था की जाये। इसके अतिरिक्त, जैसा कि श्री बी० बी० गिरि ने सुझाव दिया है, बालकों के रोजगार की आयु बढ़ाकर १६ वर्ष कर दी जानी चाहिये, तथा इस आयु तक बालकों को नि शुल्क तथा अनिवार्य रूप से शिक्षा मिलनी चाहिये।

जब से १९६५ में रजिस्ट्रार जनरल की रिपोर्ट प्रकाशित हुई है, जिसमें देश में बाल अभिकों की संख्या १३ करोड़ बताई गई थी, बाल अभिकों की समस्या पर फिर ध्यान आकर्षित हुआ है। सरकार के श्रम मन्त्रालय के विचार के अनुसार रजिस्ट्रार जनरल ने जो संख्या दी है, उसमें ऐसे बालक और बालिकाएँ भी सम्मिलित हैं जो घरेलू कार्यों, घरेलू उद्योग, खेती और गधु-गासन के कार्य में सहायता तो देते हैं, परन्तु जो सम्भवतया स्कूल भी जाते हैं। इसके अतिरिक्त, भारत में आयु का ठीका भूल रूप में कठोर है और छोटी आयु वाले बच्चों में जनसंख्या का अनुपात विकसित देशों की अपेक्षा ऊँचा है। भारत में १५ वर्ष से कम आयु वाले बच्चों का अनुपात कुल जनसंख्या में ४० प्रतिशत है जबकि विकसित देशों में ऐसा अनुपात २० और ३० प्रतिशत के बीच है। परन्तु बाल अभिकों की समस्या को मानवीय दृष्टिकोण से देखा जाना चाहिये और जैसा कि भारतीय राष्ट्रीय श्रमिक संघ कांग्रेस ने सुझाव दिया है, १५ वर्ष तक के बाल अभिकों को शिक्षा की सुविधाएँ प्रदान की जानी चाहियें। केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय, भारतीय राष्ट्रीय श्रमिक संघ कांग्रेस के एक प्रस्ताव पर विचार कर रहा है। इसके अन्तर्गत, भारत में बाल अभिकों की संख्या कम करने के लिये एक निदेशीय कार्यक्रम समिति बनाये जाने की व्यवस्था है।

यह बात विशेष ध्यान देने योग्य है कि बाल अभिकों की समस्या सभी वयस्क कमाने वालों के लिए पर्याप्त मजदूरी की समस्या से सम्बन्धित है। वयस्क कमाने वालों को जो बहुत कम मजदूरी मिलती है, उसी कारण वे अपने बालकों को काम पर भेजने के लिए विवश हो जाते हैं और कानून के अपवचन में मालिकों से मिल जाते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने बालकों तथा किशोरों की सुरक्षा पर अपनी रिपोर्ट में इस बात पर ठीक ही बल दिया है कि बाल-श्रमिन्नों को कार्य पर लगाना निषिद्ध कर देने की जो समस्या है, वह आवश्यक रूप से इस समस्या से सम्बन्धित है कि बालकों का निर्वाह किस प्रकार से हो और रोजगार पर लगे हुये सभी अभिकों को इतनी पर्याप्त मजदूरी मिले कि वे अपने परिवार का एक उचित स्तर पर निर्वाह कर सकें। औद्योगिक अभिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी तथा उचित मजदूरी का निर्धारण तथा उनके लिये सामाजिक बीमा की योजनाएँ ही

बहुत सीमा तक इस समस्या का समाधान कर सकी हैं। समाज को इस बात का उत्तरदायित्व लेना चाहिये कि वह बालकों के निर्वाह और उनकी शिक्षा का प्रबन्ध करे ताकि बालकों को इस बात का पूरा अवसर मिले कि उनकी मानसिक, नैतिक और आध्यात्मिक शक्तियों का विकास हो सके। इस प्रकार जब वे बड़े होंगे तो अपने और समाज के हित के लिये कार्यकुशल श्रमिक, बुद्धिमान नागरिक और ऐसे स्त्री और पुरुष बन सकेंगे, जो अपना उत्तरदायित्व समझते हों। भारत के संविधान में भी इस बात का उल्लेख है कि १४ वर्ष से कम आयु का कोई भी बालक किसी भी कारखाने, खान या अन्य किसी खतरा वाले कार्य में रोजगार पर नहीं लगाया जा सकता और यह राज्य का कर्तव्य होगा कि वह यह देखे कि मुकुमार आयु के बालकों से अनुचित लाभ तो नहीं उठाया जाता तथा शैशवकाल व दुःसावस्था का घोषण नहीं होता है और उनको निर्पणता और नैतिक पतन के गर्त में नहीं गिरने दिया जाता है।

## उद्योगों में स्त्री श्रमिक (Women Labour in Industries)

भारत के औद्योगिक व्यवसायों में स्त्री श्रमिकों की संख्या भी काफी अधिक है। राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था में जिन क्षेत्रों में स्त्री श्रमिकों को अधिक संख्या में कार्य पर लगाया जाता है, वह निम्नलिखित हैं : (१) कृषि, (२) बागान, (३) खानें, (४) कारखाना उद्योग, (५) लघु उद्योग-धन्धे, (६) सभाज सेवा के कार्य, (७) सफेद पोष जीकरियाँ (White-Collar Jobs)। अन्य संबन्धित उद्योगों की अपेक्षा दायान में स्त्रियों को रोजगार पर अधिक लगाया जाता है। धीरा देने वाले कारखाना उद्योगों में काम पर लगी हुई स्त्रियों का दैनिक औसत ४,०८,५२४ था। यह संख्या विभिन्न उद्योगों में इस प्रकार थी—कृषि से सम्बन्धित उद्योग ५२,४६८ ; खाद्य उद्योग १,१२,७४३ ; तरल पदार्थ उद्योग १४५ ; तम्बाकू ६६,४०६ ; कपड़ा ६५,०३२ ; जूता तथा सिले हुए कपड़े ८३४ ; लकड़ी व कार्क ३,३०८ ; फर्नीचर १२२ ; कागज व कागज का सामान २,१४८ ; छनाई, प्रकाशन तथा सम्बन्धित उद्योग ८४६ ; चमड़ा और चमड़े का सामान ६४४ ; रबर और रबर का सामान १,१८६ ; रसायन तथा रासायनिक पदार्थ १६,२२३ ; पेट्रोल और कोयले के पदार्थ ३६६ ; अधातु खनिज पदार्थ २६,६४१ ; मूल धातु उद्योग ५,६१८, धातु सम्बन्धी पदार्थ २,००५ ; मशीन विनिर्माण १,७७२ ; बिजली का सामान ५,२४६ ; याता-यात का सामान १,३१५ ; विविध उद्योग ८,३६२ ; बिजली, भाप व गैस ३८७ ; पानी और सफाई की सेवाएँ ११५ ; मनोरंजन सेवाएँ ३३ ; निजी सेवाएँ १६३। मद्रास, महाराष्ट्र, पश्चिमी बंगाल तथा मध्य प्रदेश में महिला श्रमिक की संख्या सबसे अधिक है। फैक्टरियों में लगी स्त्रियों का प्रतिशत १९६५ में कुल रोजगार का ११.२ था।

सन् १९२६ में खानों में भीतर काम करने वाली स्त्रियों की संख्या २४,०८६

थी। इसके पश्चात् खानों के भीतर काम करना उनके लिये निषिद्ध कर दिया गया। लेकिन युद्धकाल में यह प्रतिबन्ध हटा लिया गया था और सन् १९४५ में खानों के भीतर कार्य करने वाली स्त्रियों की संख्या २२,५१७ तक पहुँच गई थी। सन् १९४६ में यह संख्या घटकर केवल १०,७८२ रह गई थी। उसी समय से सानों के भीतर स्त्रियों को कार्य पर लगाना फिर से निषेध कर दिया गया है। सन् १९६४ में ६१,७०६ स्त्री अधिक खानों के बाहर खुले में कार्य करती थी। ३५,८११ स्त्री अधिक खानों के ऊपर कार्य करती थी। इस प्रकार स्त्री अधिकों की कुल संख्या ९७,५१७ थी। विभिन्न खानों में स्त्री अधिकों की कुल संख्या १९६५ में इस प्रकार थी। कौयला २१४ हजार, अभ्रक १६ हजार, मैगनीज १८५ हजार, कच्चा लौहा १५१ हजार, अन्य ३३२ हजार, यौम ९६८ हजार। सन् १९५०-५१ में प्रसन्न के चाय बागान में अध्यामित स्त्री अधिकों की कुल संख्या रजिस्ट्रारों के अनुसार २,०४,४४६ थी, तथा फालतू वर्ग की स्त्री अधिकों की संख्या ४३,१३८ थी। सन् १९५६-५७ में चाय बागान में रोजगार पर लगी हुई स्त्रियों की संख्या लगभग १,९६,०६५ थी, अर्थात् औसतन दैनिक कार्य पर लगे हुए अधिकों में से ४७६ प्रतिशत स्त्रियाँ थी। प्रसन्न के चाय बागान में यदि स्त्री और बाल अधिकों की संख्या को एक साथ जो दिया जाय, तो वह संख्या पुरुष अधिकों की संख्या से अधिक हो जाती है।

चपा तथा बीड़ी उद्योगों में भी अधिक संख्या में स्त्रियों को रोजगार पर लगाया जाता है। अन्य उद्योग जिसमें स्त्रियों को रोजगार पर अधिक लगाया जाता है, वह चावल की मिलें हैं। यह मिलें बगाल, बिहार तथा मद्रास में अधिक पाई जाती हैं। इन मिलों में स्त्रियाँ को चावल सुखाने, फैलाने तथा उन्हें उतड़ने-पलटने का काम पर लगाया जाता है। ये स्त्रियाँ घान में से चावल निकालने तथा भूसी आदि के फटकने का भी काम करती हैं। इन स्त्रियाँ को अपने पैरा या करछुल से चावल फैलाने तथा उन्हें उलट-पलट करने के लिए भौगन में घण्टी कड़ी घुप में इधर-उधर चलना पड़ता है। नगरपालिकाओं तथा सार्वजनिक कार्यों में भी स्त्री अधिकों को रोजगार पर लगाया जाता है। सन् १९५७ में विभिन्न राज्यों की नगरपालिकाओं में रोजगार पर लगी हुई स्त्रियों की कुल संख्या ११,७७६ थी तथा सार्वजनिक कार्यों में सीधे रूप से भर्ती की हुई स्त्रियों की संख्या केन्द्र में ७७ थी तथा राज्यों में ९,९१७ थी। ठकडारों द्वारा लगाई हुई स्त्री अधिकों की संख्या केन्द्र में ४,३१२ थी तथा राज्यों में २४,७६७ थी। मार्च सन् १९६३ में सरकारी रेलवे में १४,६३७ स्त्रियाँ रोजगार पर लगी हुई थी तथा रेलवे बाँडे और कार्यालयों में रोजगार पर लगी हुई स्त्रियों की संख्या ७६ थी। इन आँकड़ों से स्त्रियों का रोजगार पूरातया जाह नही होता क्योंकि सूचना सीमित रूप से ही प्राप्त हो पाती है। इपि में स्त्री अधिकों की संख्या कृषि-श्रम-जाँच के अनुसार १९५०-५१ में एक करोड़ चालीस लाख थी तथा १९५६-५७ में एक करोड़ बीस लाख थी।

जनगणना के आँकड़ों के अनुसार महिला श्रमिकों की संख्या सन् १९०१ में ३७३ करोड़ थी, १९११ में ४१८ करोड़, १९२१ में ४०१ करोड़ और १९३१ में ३७६ करोड़ महिला श्रमिक थी। १९५१ में इनकी संख्या ४०४ करोड़ आती थी। इस प्रकार १९०१ व १९५१ के मध्य महिला श्रमिकों की संख्या में तो बहुत घटती नहीं हुया, परन्तु क्योंकि कुल श्रमिकों की संख्या बढ़ गई थी इसलिये कुल श्रमिकों में से इनका अनुपात घट गया था। १९६१ की जनगणना के अनुसार महिला श्रमिकों की संख्या बढ़ी है। १८८४ करोड़ कुल श्रमिकों में से ५६४ करोड़ महिला श्रमिक थी, अर्थात् प्रत्येक १०० पुरुष श्रमिकों पर ४६०४ महिला श्रमिक आती थी। जैसा ऊपर बताया जा चुका है इनमें से अधिकांश (लगभग ८०%) कृषक के रूप में (३३१ करोड़) या कृषि श्रमिक के रूप में (१४२ करोड़) कार्य कर रही थी। १९६१ की जनगणना के अनुसार, पहले अध्याय में दी हुई तालिका में विभिन्न व्यवसायों में काम पर लगी महिलाओं की संख्या दिखाई गई है।

श्रम ब्यूरो द्वारा १९५८-५९ में एक व्यावसायिक गजबूरो सर्वेक्षण की रिपोर्ट के अनुसार महिला श्रमिकों के रोजगार के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातों का पता चलता है—बागान को छोड़कर लगभग सभी उद्योगों में अधिकांश पुरुष ही कार्य करते हैं। कारखाना उद्योग में २४.५३ लाख श्रमिकों में से १३.४% महिला श्रमिक थी, बागान में १८.७४ लाख श्रमिकों में से ५०% महिलाएँ थी और खानों में ५.०५ लाख श्रमिकों में से १७.०% महिला श्रमिक थी। कारखाना उद्योगों में या इजीनियरिंग उद्योग में कम महिला श्रमिक थी। कपड़ा उद्योग में लगभग ७% महिला श्रमिक थी। अधिकांश महिला श्रमिक कुछ विविध उद्योगों में थी, जैसे—दिपासलाई के कारखाने, काजू के कारखाने, तम्बाकू के कारखाने तथा चाय बागान। बीड़ी के कारखाने, कपड़ा सिलने के कार्य, कोंफी तथा रबर के बागान तथा मैगनीज और कच्चा लोहा खानों में कुछ श्रमिकों में से १/५ महिला श्रमिक थी। सूती कपड़ा उद्योग में ४%, जूट में ४% और रेशम उद्योग में ८% महिला श्रमिक थी।

**स्त्री श्रमिकों के रोजगार की समस्या :**

हाल में हुए एक सर्वेक्षण के निष्कर्ष

सन् १९०१-५१ की ५० वर्षों की अवधि में कृषि-रोजगारों की अपेक्षा गैर-कृषि रोजगारों में स्त्रियों के लिए कार्य करने के अवसरों में बहुत कमी आ गई थी।

यह निष्कर्ष उस अध्ययन से ज्ञात होता है, जो भारत सरकार के श्रम ब्यूरो तथा आयोजना आयोग के श्रम तथा रोजगार विभाग ने मिलकर १९५८ में किया था और जिसका उद्देश्य यह था कि १९०१ से स्त्रियों के लिए जो रोजगार में कमी या अधिकता आ गई थी, उसका अध्ययन किया जाये। अध्ययन से

होता है कि स्त्री श्रमिकों की संख्या १९११ में ४३००

कर ४०००७० लाख रह गई थी, जबकि उसी



१,४६० ६० लाख से बढ़कर १,७३० ४० लाख हो गई थी। दूसरे शब्दों में, स्त्री श्रमिकों की संख्या २०-३० लाख के लगभग घट गई थी जबकि स्त्रियों की जन-संख्या २३०-५० लाख बढ़ गई थी।

सन् १९०१-५१ की अवधि में, सन् १९३१ के वर्ष में छोड़कर, स्त्रियों का अपने तथा दूसरे के खेतों में कृषि कार्यों में भाग लेना निषेध दृष्टि से पर्याप्त मात्रा में बढ़ गया था। सन् १९३१ में जो आँकड़े एकत्रित किये गये थे, वे ठीक नहीं थे, क्योंकि जनगणना के आँकड़ों के अन्तर्गत घरेलू महिलाओं को घरेलू नौकरा की तरह मान लिया गया था। यदि स्त्रियों का रोजगार स्त्री और पुरुष दोनों की कुल जनसंख्या को मिलाकर १०,००० में से सापेक्ष दृष्टिकोण लिया जाये तो इस अध्ययन से यह ज्ञात होता है कि कृषि कार्यों में स्त्रियों के भाग लेने में तथा कृषि श्रमिकों के रूप में उनके रोजगार में अधिक परिवर्तन नहीं हुआ था, यद्यपि एक दश (Decade) से दूसरे दश में कुछ भिन्नता अवश्य आ गई थी। परन्तु इस अवधि में ऐसी स्त्रियों को, जो लगान प्राप्त करने वाले वर्ष के अन्तर्गत आती हैं, काफी क्षति पहुँची। इस अध्ययन से यह भी ज्ञात हुआ कि कृषि, वाणिज्य तथा अन्य सेवाओं और विविध कार्यों पर लगी हुई स्त्रियों की संख्या में निषेध तथा सापेक्ष दोनों दृष्टिकोणों से कमी आ गई थी। परन्तु परिवहन के कार्यों में स्त्रियाँ के रोजगार में वृद्धि हुई थी।

इस पचास वर्ष की अवधि में स्त्रियों के रोजगार में निम्नलिखित उद्योगों में वृद्धि हुई थी कोयले की खानें, तम्बाकू, लोहा तथा इस्पात तथा लोहा विज्ञान सम्बन्धी धातु उद्योग, परिवहन सामग्री, ईंट, खपरैल तथा मिट्टी के अन्य रचनात्मक उत्पादन, फर्नीचर तथा उसके बनाने का सामान, कागज तथा कागज के उत्पादन, छपाई तथा उसके साथ के अन्य उद्योग, शिक्षात्मक सेवाएँ तथा अन्वेषण, नगरपालिकाएँ तथा स्थानीय बोर्ड, होटल, भोजनालय तथा चाय-गृह और अन्य कानून सम्बन्धी सेवाएँ आदि। लेकिन विविध खाद्य उद्योगों, अनाजों तथा दालों, अधातु खनिज उत्पादनों, ईंधन के फुटकर व्यापारी, सफाई के कार्यों तथा अन्य सेवाओं और कपड़ा धोने तथा कपड़ा धोने की सेवाओं के कार्यों में इन स्त्रियों के रोजगार में कमी हो गई थी।

संगठित रोजगारों से सम्बद्ध अंतिम सूचनाएँ सन् १९५६ तक की थीं। और इनको भी इस अध्ययन में सम्मिलित कर लिया गया है। सन् १९५०-५६ की ६ वर्ष की अवधि में विभिन्न औद्योगिक समूहों में स्त्रियों के रोजगार की अवस्था एक समान नहीं थी। तम्बाकू उद्योगों तथा रसायन पदार्थों तथा रासायनिक उत्पादनों में तो स्त्रियों के रोजगार में वृद्धि हुई थी, परन्तु लकड़ी तथा फर्नीचर उद्योगों, कागज तथा कागज के उत्पादनों, कपड़ा मिलों तथा अन्य मूलभूत धातु उद्योगों में स्त्रियों के रोजगार में कमी हो गया था। अन्य औद्योगिक समूहों, जैसे कृषि सम्बन्धी प्रक्रियाओं, मादक पेयों के अतिरिक्त खाद्य तथा अधातु खनिज उत्पादनों में स्त्रियाँ का रोजगार कुछ अधिक स्थिर था। कपड़ा मिलों तथा जूट

उद्योगों में जहाँ तक स्त्रियों के रोजगार का प्रश्न था, सन् १९५० में स्त्रियों की संख्या ३७,००० से घटकर सन् १९५६ में २१,००० रह गयी थी। चीनी तथा दियासलाई उद्योगों में रोजगार की स्थिति अच्छी थी। काजू के उद्योग तथा चाय की फैक्ट्रियों में स्त्रियों के रोजगार में अत्यन्त महत्वपूर्ण कमी आ गई थी। जहाँ तक खानों का सम्बन्ध है, मैगनीज तथा कच्चे लोहे की खानों में स्त्रियों के रोजगार में अधिक वृद्धि हुई थी। लेकिन इसके साथ ही कोयला तथा अभ्रक की खानों में उनका रोजगार अधिकतया कम हो गया था। चाय बागान में स्त्रियों का रोजगार सन् १९५०-५१ में २४८ लाख से घटकर सन् १९५६-५७ में १८६ लाख रह गया था, लेकिन स्त्री तथा पुरुष दोनों प्रकार के व्यस्क श्रमिकों की कुल संख्या में जो कमी हुई थी, स्त्रियों के रोजगार में यह कमी उन्हीं अनुपात से हुई थी। जहाँ तक कारखाना उद्योगों का प्रश्न है उनमें स्त्रियों का कुल रोजगार १९५१ में २३३ लाख से बढ़कर १९५७ में २५२ लाख हो गया था। परन्तु स्त्री श्रमिकों की संख्या इस अवधि में ५१ लाख से घटकर ४६६ लाख रह गई थी।

इस अध्ययन के अनुसार देश में जैसे-जैसे औद्योगीकरण में वृद्धि होती जायेगी वैसे-वैसे स्त्री श्रमिकों की संख्या में भी वृद्धि होती जायेगी और इस संख्या में तृतीय वर्ग की अर्ध-व्यवस्था के अन्तर्गत विशेष रूप से वृद्धि होगी।

ऐसी अनेक महत्वपूर्ण बातें हैं जो स्त्री श्रमिकों के रोजगार की कमी के लिए उत्तरदायी हैं। यह बातें तकनीकी, वैज्ञानिक तथा आर्थिक हैं। एक महत्वपूर्ण कारण तो यह है कि प्राचीन काल में जो कार्य स्त्रियाँ अपने हाथों से किया करती थी, उसके स्थान पर अब नई मशीनों का प्रचलन हो गया है। कारण यह भी है कि स्त्रियों के लिये खानों के भीतर कार्य करना तथा सब उद्योगों में रात्रि में कार्य करना वैधानिक रूप से निषेध कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त, स्त्रियों से सम्बन्धित विभिन्न श्रम कानूनों के अन्तर्गत मालिकों पर जो अधिक वित्तीय भार पड़ता है, उसके कारण भी स्त्री श्रमिकों को रोजगार देने में कमी हो गयी है। ऐसे वैधानिक विषय निम्नलिखित हैं—मातृत्व-कालीन-लाभ की अदायगी, शिशु-एहो की व्यवस्था, समान कार्य के लिए समान वेतन का सिद्धांत तथा मजदूरी समानीकरण प्रणाली का लागू करना आदि।

१९५६ के प्रविष्टी बराल में स्त्रियों की रोजगारी की अवस्था पर एक अध्ययन से भी यह ज्ञात होता है कि स्त्रियों के रोजगार में पिछली कई दशकियों (Decades) से कमी होती जा रही है।

**स्त्री श्रमिकों के कार्य की प्रकृति**

इन आंकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि देश में बाल श्रमिकों को रोजगार पर लगाने के समान ही स्त्रियों को रोजगार पर लगाना एक बुरा बात है। वास्तविकता भी यह है कि यदि स्त्रियों के कार्य करने की दशाओं को उचित रूप से विनियमित कर दिया जाए तो वे भी उत्पादन के क्षेत्र में अत्यन्त महत्वपूर्ण योग

दे सकता है। कुटीर उद्योगों में पारिवारिक कर्तव्यों की पूर्ति के साथ-साथ स्त्रियाँ वातने और धुने जैसे व्यवसायों में भी पुरुषों की सहायता करती हैं। कृषि में भी स्त्रियाँ खेतों में पुरुषों की बड़ी सहायता करती हैं। परन्तु बड़े पैमाने के उद्योगों में स्त्रियों को रोजगार देना कुछ वर्षों से ही आरम्भ हुआ है। अधिकांश स्त्री श्रमिक पुरुष श्रमिकों के परिवारों से ही सम्बद्ध होती हैं और वे प्रायः अपने परिवारों की आय के अनुपूरण के हेतु ही कार्य करती हैं। कारखानों में रोजगार पर लगी हुई ऐसी बहुत कम स्त्रियाँ हैं, जो किसी पुरुष पर आश्रित नहीं हैं। विभिन्न उद्योगों में उनके कार्यों की प्रकृति भी भिन्न-भिन्न होती है। संगठित तथा निरन्तर चालू कपास और जूट आदि जैसे कारखानों में स्त्रियाँ सामान्यतया कुलियों के रूप में चर्खी लपेटने तथा बैठन करने के विभागों में अधिक सख्या में रोजगार पर लगाई जाती हैं। मौसमी कारखानों में, विशेषतया कपास में से बिनोले निकालने और उसे दवाने तथा चावल के कारखानों में स्त्रियों को साधारण कुलियों के रूप में रोजगार पर लगाया जाता है। बागान में भी अधिक सख्या में स्त्री श्रमिक पाई जाती हैं, क्योंकि बागान में कार्य करने की पद्धति पारिवारिक आधार पर है और वहाँ केवल छोटे छोटे बच्चों और असक्षम प्राणियों को छोड़कर परिवार के साथ सभी सदस्य कार्य करते हैं। प्रायः यह देखा गया है कि असम में बागान श्रमिकों के परिवार में औसतन लगभग ४.१५ व्यक्ति होते हैं, जिनमें से कम से कम २.४४ व्यक्ति कामान्वाला होते हैं। इनमें १.१७ पुरुष, ०.६६ स्त्रियाँ तथा ०.३१ बालक होते हैं। खानों में, विशेषतया कोयले की खानों में, स्त्रियों को सामान्यतया बोझा ढोने या ठेला लादने के कार्य पर नियुक्त किया जाता है, यद्यपि कुछ विशेष परिस्थितियों में उन्हें ट्रामे चलाते हुए भी देखा जाता है।

### स्त्री श्रमिकों की मजदूरी तथा उनकी आय

स्त्रियों की मजदूरी तथा उनकी आय के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि जब स्त्रियों को उसी या उसी प्रकार के व्यवसायों पर भी नियुक्त किया जाता है जिनमें पुरुष कार्य करते हैं तो भी उनकी मजदूरी अपेक्षाकृत पुरुषों से कुछ कम ही होती है। कपड़ा मिल उद्योगों के अनेक केन्द्रों में स्त्रियों की आय दो बानों पर निर्भर करती है—(क) कार्य की उपलब्धता तथा (ख) उनको कितने घण्टों के लिये काम पर लगाया जाता है, क्योंकि स्त्रियों के लिए नियमानुसार कार्य के घण्टे कई बार लागू नहीं किये जाते, जिसका कारण यह है कि उन्हें घरेलू कर्तव्यों का भी पालन करना पड़ता है। कुछ रिपोर्टों से यह भी ज्ञात हुआ है कि कोयले की खानों तथा बागान में कुछ कार्यों में स्त्रियाँ उतनी ही कार्यकुशल पाई गई हैं जितने कि पुरुष, यद्यपि उनकी मजदूरी में थोड़ा अन्तर है। जहाँ तक भारतीय संगठित उद्योगों में स्त्री श्रमिकों का सम्बन्ध है, सन् १९४८ के न्यूनतम मजदूरी अधिनियम में समान कार्य के लिए समान वेतन का सिद्धान्त स्वीकार कर लिया गया है। परन्तु इस सिद्धान्त के अर्पनाये जान के कारण अनेक स्थानों पर स्त्री श्रमिकों को

रोजगार पर लगाता कम कर दिया गया है, क्योंकि, जैसा कि मजदूरी के अध्याय में उल्लेख किया गया है, मालिकों को स्त्रियों को नौकरी देने में हानि उठानी पड़ती है। इसका कारण यह है कि इन स्त्रियों को उन्हें बहुत से लाभ देने पड़ते हैं और स्त्रियाँ बहुत समय तक नौकरी पर टिकती भी नहीं हैं। इसलिये मालिक उन्हें केवल कम मजदूरी पर ही नौकरी देते हैं।

### स्त्री श्रमिकों के लिए लाभ

स्त्री श्रमिकों के लिए मातृत्व-कालीन-लाभ अधिनियम अब अधिकांश राज्यों में प्रचलित है, इसका उल्लेख सामाजिक सुरक्षा के अध्याय में विस्तृत रूप से किया जा चुका है। सन् १९४८ के कारखाना अधिनियम और १९५२ के खान अधिनियम के अनुसार जहाँ भी १० स्त्री श्रमिकों से अधिक स्त्रियाँ कार्य करती हैं, वहाँ शिशु गृहों की व्यवस्था कर दी गई है। सन् १९४७ के अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित कोयला खान श्रम कल्याण निधि की एक विशेष शाखा भी स्त्रियों तथा बालकों के हितों की देखभाल करने के लिए खानों में प्रारम्भ कर दी गई है। सभी उद्योगों में स्त्रियों के लिये रात्रि में काम करना निषिद्ध कर दिया गया है। मातृत्व-कालीन लाभ तथा रात्रि के काम करने पर निषेध के अतिरिक्त, अन्तिम कारखाना अधिनियम में कार्य करने के घण्टे, मध्याह्नरो तथा छुट्टियों आदि के सम्बन्ध में स्त्री श्रमिकों को कोई अन्य विशेष अधिकार नहीं दिये गये हैं, यद्यपि जब कारखाना विधान बने थे तो प्रारम्भ में स्त्रियों तथा बालकों के ही कार्य करने के घण्टे विनियमित किये गये थे।

### स्त्रियों के लिए खानों के भीतर कार्य करने की समस्या

स्त्रियों के खानों के भीतर कार्य करने पर रोक लगाने से भी कई विशेष प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न हो गई हैं। इस प्रकार के कार्यों को निषिद्ध करने की सदा से बहुत आवश्यकता रही है और कोई भी सम्यक् देश इस बात को सहन नहीं कर सकता कि उनके देश में महिलाओं को, जो सामान्यतया शरीर से अत्यन्त फीमल होती हैं, ऐसे अस्वास्थ्यकर वातावरण में खानों के भीतर कार्य करने की अनुमति दी जाये। इसके अतिरिक्त यह बात भी विशेष ध्यान देने योग्य है कि यदि स्त्रियाँ खानों के भीतर जाकर पुरुषों के साथ कार्य करे तो इससे कई सामाजिक और नैतिक दोष पैदा हो सकते हैं। जैसा कि खान विधान के अन्तर्गत उल्लेख किया गया है, सन् १९२९ में इस बात के लिए विनियम बनाये गये थे कि १० वर्ष की अवधि के भीतर, अर्थात् १९३९ तक, स्त्रियों का खान के भीतर कार्य करना धीरे-धीरे बिल्कुल समाप्त कर दिया जाए। लेकिन सन् १९३७ में एक अधिसूचना के द्वारा स्त्रियों के लिए खानों के भीतर कार्य करना निषिद्ध कर दिया गया, परन्तु युद्ध की आवश्यकताओं के कारण सन् १९४३ में यह प्रतिबन्ध उठा लिया गया था। लेकिन सन् १९४६ में इसे पुनः लागू कर दिया गया और तब से

आज तब यह प्रतिबन्ध लागू है। इस प्रकार नर्तगान रागम में स्थिति यह है कि स्त्रियों को खानों के भीतर रोजगार पर नहीं लगाया जाता।

श्री० आर० के० मुकजी ने कुछ ऐसी बुराइयों का उल्लेख किया है, जो स्त्रियों को खानों के भीतर कार्य करने पर प्रतिबन्ध लगाने से आ गई हैं। यह प्रतिबन्ध लगाने के बाद कोयले की खानों में अधिकांश स्त्रियाँ गाँव वापस चली गईं और उसके बाद उनका गाँवों से आना भी बन्द हो गया। केवल बड़ी बड़ी खानों में ही स्त्री श्रमिकों को खानों के ऊपर कुछ कार्य देना सम्भव हो सका और उनमें से बहुत सी स्त्रियों को ठेला लादने, सड़कें तथा नालियाँ बनाने और उनकी सफाई करने, बलियों को साफ करने, राजगीरों के साथ कार्य करने तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी सामान्य दशाओं में सुधार करने के कार्यों पर रोजगार मिल गया, परन्तु इन सब बातों को देखते हुए ऐसी स्त्रियों की, जो खानों के भीतर कार्य करती थी, एक बहुत थोड़ी प्रतिशत, अर्थात् कठिनाई से १० प्रतिशत ही खान के ऊपर विभिन्न प्रकार के कार्यों में रोजगार पा सकी। इसके पूर्व जब खानों के भीतर पति-पत्नि दोनों मिलकर कार्य करते थे, तो कोयला काटने तथा लादने में यह दमस्ति बड़ी सुगमता से कार्य की कम से कम तीन नाईं भर लिया करते थे अर्थात् उनकी कुल आय १५ आना (६४ पैसे) प्रतिदिन थी, परन्तु स्त्री श्रमिकों को रोजगार पर न लगाने के बाद से पुरुष श्रमिक अकेले प्रतिदिन कोयला काटकर एक नाद से अधिक नहीं भर सकता अर्थात् उसकी आय घटकर ५ आना (३१ पैसे) प्रतिदिन रह गई है। यदि कोई कम्पनी उसकी पत्नी को खान के ऊपर रोजगार पर लगा भी लेती है, तो भी उसे ४ आना या ५ आना (२५ या ३१ पैसे) प्रतिदिन के हिसाब से मजदूरी दी जाती है और यदि वह ठेकेदारों के लिये आकस्मिक रूप से कार्य करती है, तो भी उसे २ आने से ५ आने प्रतिदिन तक ही मजदूरी मिल पाती है। इस प्रकार पति और पत्नि दोनों की कुल आय कम हो गई है और उनका जीवन-स्तर गिर गया है। अविवाहित स्त्रियों तथा विधवाओं की स्थिति तो और भी शोचनीय हो गई है, क्योंकि स्त्रियों के लिये खानों के ऊपर बहुत ही कम नौकरियाँ उपलब्ध होती हैं। प्रबन्धकर्त्ता खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों की पत्नियों को ही रोजगार पर लगाने में प्राथमिकता देते हैं और अमम्बद्ध (Unattached) स्त्रियों को ठेकेदारों द्वारा संयोग से कोई कार्य मिल जाय, इस बात पर निर्भर रहना पड़ता है।

रायल श्रम आयोग ने यह आशा व्यक्त की थी कि यदि स्त्रियों को खानों के भीतर काम करने से मना कर दिया जाय तो इससे कोयले की खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों के जीवन की दशाओं में सुधार हो जायेगा तथा उनकी कार्य-कुशलता में भी वृद्धि होगी। इस कारण यदि पारिवारिक आय में कुछ कमी भी हो तो उसकी क्षतिपूर्ति इस सुधार द्वारा हो जायेगी, परन्तु प्रतिबन्ध लगाने के पश्चात् से खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों के जीवन की दशाओं में कुछ अधिक सुधार नहीं हुआ है। इसलिए जब स्त्रियाँ आय अर्जन में योग्य नहीं रही हैं तो

खान श्रमिक अपनी स्त्रियों को खानों के क्षेत्र में लाते ही नहीं है। इस प्रकार स्त्रियों की संख्या पुरुषों के अनुपात में बहुत कम हो गई है और इस कारण पुरुषों में अनुपस्थिति अधिक बढ़ गई है। स्थानीय खान श्रमिक अपने परिवारों को देखने के लिये प्रायः नित्य ही अपने घर जाया करते हैं। इसी कारण बिलासपुरी तथा सयल के श्रमिकों की संख्या खानों में कम हो गयी है, क्योंकि ये लोग अपनी स्त्रियों को गाँवों में छोड़ना पसन्द नहीं करते। स्त्री-पुरुषों की संख्या में समान अनुपात न रहने के कारण कोयला खान क्षेत्रों में नैतिक पतन बहुत हो गया है। पहले पति और पत्नी दोनों ही खानों के भीतर साथ-साथ जा सकते थे और हर समय पत्नी को अपने पति का संरक्षण मिलता रहता था। लेकिन अब, जब श्रमिक खानों के भीतर कार्य करने जाते हैं, तो वे अपनी युवा पत्नियों या युवा पुत्रियों को पीछे छोड़ने में संकट अनुभव करते हैं।

परन्तु इस समस्या का समाधान यह नहीं है कि स्त्रियों को पुनः खानों के भीतर कार्य करने की अनुमति दे दी जाय। डा० मुकर्जी ने यह सुझाव दिया है कि श्रमिकों को अपने परिवारों को साथ लाने के लिये कुछ सुविधायें तथा आकर्षण देने चाहिये ताकि वर्तमान बुराइयों को दूर किया जा सके। खान के ऊपर यदि कोई नौकरी खाली होती है तो जहाँ तक सम्भव हो उसे स्त्री श्रमिक को देना चाहिए, तथा उनके लिये सहायक उद्योगों की स्थापना की सम्भावना पर भी ध्यान देना चाहिए। इन सहायक उद्योगों में कोलतार तथा कोयले के अन्य गौण उत्पादनों का उपयोग हो सकता है। इसके अतिरिक्त मकानों तथा जल-मल निकास व्यवस्था में सुधार करने के लिये नियमित रूप से प्रबन्धकों द्वारा प्रयत्न किये जाने चाहियें, ताकि खान श्रमिकों को अपनी स्त्रियों को खान क्षेत्रों में लाने के लिये प्रेरित किया जा सके। अन्त में यह कहा जा सकता है कि खान श्रमिकों की औसत आय तथा कार्यकुशलता में वृद्धि किये बिना उनकी पारिवारिक आय में जो वर्तमान हानि हुई है, उसका न तो किसी प्रकार प्रतिकार ही किया जा सकता है और न ही उनके जीवन-स्तर को ऊँचा उठाया जा सकता है। गत वर्षों में कोयला खान श्रम कल्याण निधि तथा अन्नक खान श्रम कल्याण निधि की स्थापना से और न्यूनतम मजदूरी के निर्धारण से खानों में कार्य करने वाले श्रमिकों की स्थिति में सुधार हुआ है और स्त्रियों का खानों के भीतर कार्य करना निषिद्ध करने से जो आय की हानि हुई है वह इन श्रमिकों को स्वास्थ्यकर तथा मधुर पारिवारिक जीवन व्यतीत करने की सुविधायें देकर तथा स्त्री श्रमिकों के स्वास्थ्य तथा उनकी कार्यकुशलता में सुधार करके पूरी की जा सकती है।

### स्त्री श्रमिक तथा सामाजिक वातावरण

स्त्रियों के रोजगार से सम्बन्धित एक अन्य समस्या, जिसकी ओर ध्यान आकर्षित करना आवश्यक है वह स्त्रियों को रोजगार पर लवाने से जो सामाजिक वातावरण पैदा हो जाता है और रोजगार पर लगी स्त्रियों को जो सामाजिक स्तर

दिया जाता है, उस विषय की समस्या है। यह तो एक साधारण ज्ञान की बात है कि हमारे देश में स्त्रियों को पुरुषों की अपेक्षा हीन सम्माना जाता रहा है और यह पुरानी रूढ़िगत विचारधारा अब भी प्रचलित है। इसका परिणाम यह हुआ है कि आत्म सम्मान प्रतिष्ठा तथा आत्म विश्वास की जो भावना हमें पश्चिमी देशों की स्त्रियों में मिलती है, वह हमारे देश की स्त्रियों में अब तक विकसित नहीं हो सकी है। मजदूर वर्ग की स्त्रियों को उन गाँवों के बड़े सामाजिक दायरों में भी सम्मान की दृष्टि से नहीं देखा जाता, जहाँ से वे कार्य करने आती हैं। यह भी सभी जानते हैं कि हमारे औद्योगिक क्षेत्र में अधिकांश स्त्री श्रमिकों को ऐसे मध्यस्थों तथा अन्य बुराचारी व्यक्तियों द्वारा भ्रष्टाचारिक जीवन व्यतीत करने के लिये विवश कर दिया जाता है जो औद्योगिक क्षेत्रों में अधिकतर पाये जाते हैं। कभी-कभी तो मालिक भी औद्योगिक क्षेत्रों में इन स्त्रियों के पतन के लिये उत्तरदायी होते हैं। गाँवों में जो नैतिक, सामाजिक तथा धार्मिक प्रतिबन्ध होते हैं, वे नगरों में नहीं पाये जाते। श्रम आयोग और बंगाल में डा० कर्जेल द्वारा कुछ ऐसे उदाहरण इकट्ठे किये गये थे जिनसे यह ज्ञात होता है कि कुछ सख्या ऐसी विधवाओं और परित्यक्त स्त्रियों की पाई जाती है, जो दिन में कारखानों से होने वाली आय के अतिरिक्त रात्रि में कुछ पुरुषों से अस्थायी सम्बन्ध बनाये रखकर या वेश्यावृत्ति का पेशा अपनाकर अपनी आय में वृद्धि करती हैं। ऐसी स्त्रियों के बच्चे भी होते हैं, जिनका पालन पोषण करना पड़ता है। बम्बई में डा० एस० डी० पुनेकार द्वारा एक जाँच के अनुसार भी महिला श्रमिकों के पतन के उदाहरण मिलते हैं।

यह सामाजिक तथा आर्थिक समस्या दिन पर दिन प्रबल होती जा रही है। फिर भी, जैसा कि श्री पनाण्डीकर ने उल्लेख किया है, आज तक इस समस्या की ओर ध्यान नहीं दिया गया है। श्रम आयोग ने भी इस समस्या पर अपने विचार प्रकट नहीं किये, यहाँ तक कि श्रम अनुसन्धान समिति ने भी इस समस्या की ओर ध्यान नहीं दिया। इसलिये इस बात की बहुत आवश्यकता है कि इस समस्या की उचित प्रकार से जाँच की जाये तथा इन स्त्रियों का उत्थान करने तथा इनकी सहायता करने के लिये अल्पे से अल्पे प्रकार के साधन अपनाये जायें। औद्योगिक क्षेत्रों में सम्पूर्ण वातावरण कुछ इस प्रकार का है कि जिन स्त्रियों में कुछ सम्मान तथा प्रतिष्ठा की भावना होती है, वे कार्य करना ही पसन्द नहीं करती और जिन स्त्रियों को विवश होकर नौकरी करनी पड़ती है वे नगरों में प्रचलित इन बुराइयों की बड़ी सुगमता से शिकार हो जाती हैं। हम सभी लोग यह बात जानते हैं, इसका अनुभव भी करते हैं, फिर भी सरकार ने इस सामाजिक समस्या की ओर अभी तक ध्यान नहीं दिया है।

### स्त्री श्रमिक तथा सघ

जहाँ तक श्रमिक सघों तथा स्त्री श्रमिकों की समस्या का सम्बन्ध है, देश में स्त्रियों के किसी पृथक् श्रमिक सघ का विकास नहीं हुआ है। स्त्री श्रमिकों को

अपने कुछ पारिवारिक कर्तव्यों का भी पालन करना पड़ता है और इस प्रकार अपने संगठन में सक्रिय रूप से रुचि लेने के लिये उनके पास कोई समय नहीं बच पाता। वे स्थायी रूप से कोई नौकरी भी नहीं कर पाती और न ही उनमें उत्साह तथा संगठन बनाने की क्षमता होती है। देश में कुछ ऐसी परम्पराएँ पड़ गई हैं, जिन्होंने स्त्रियों को सदा पुरुषों के ऊपर आश्रित रखा है और अनपढ़ स्त्री अधिक तो कोई पुरुष संगठन बनाने की कल्पना भी नहीं कर सकती। वास्तविकता तो यह है कि जब पुरुषों के ही अधिक सघ वृद्ध और अक्षितशाली नहीं हैं, तो यदि स्त्री अधिकों ने अपने संगठनों के प्रति अधिक ध्यान नहीं दिया है, तो उन्हें इस सम्बन्ध में अधिक दोषी नहीं ठहराया जा सकता। लेकिन इसका अभिप्राय यह नहीं है कि स्त्रियों ने देश के श्रम आन्दोलन में कोई रुचि नहीं ली है। इस बात का प्रमाण मिलता है कि सन् १८६० में श्री लोलेण्डे द्वारा आयोजित की गई सभा में दो स्त्री अधिकों ने भाग ले लिया था (देखिये पृष्ठ ६३)। अधिक संघों में स्त्रियों की सदस्यता में भी वृद्धि हुई है और सन् १९२६ में स्त्री अधिकों की सदस्यता ३,८४२ से बढ़कर सन् १९४१-४७ में ६४,७६८ हो गई थी। सन् १९४७-४८ में यह सदस्यता ३,३१,८८२ (११.०%), १९४८-४९ में ३,६२,३४४ (१०.८%), १९४९-६० में ३,६१,००० (१०.०%), १९६०-६१ में ३,६५,००० (९.८%), १९६१-६२ में ३,७०,००० (९.३%), १९६२-६३ में ३,४७,००० (९.४%) और १९६३-६४ में ३,४६,००० (८.८%) थी। कारखानों, खानों तथा बागान में कुछ स्त्री अधिकों की लगभग १.७ प्रतिशत स्त्रियाँ पंजीकृत अधिक सघों की सदस्य हैं। इस बात से यह सिद्ध होता है कि स्त्री अधिकों की अधिक सघों में रुचि रही है, यद्यपि अधिक संघों में स्त्री अधिक अभी और अधिक कार्य कर सकती हैं विशेष रूप से, इस दृष्टि से कि अभी हाल के वर्षों में स्त्री अधिकों की प्रतिशत सदस्यता में गिरावट आई है। कपड़ा मिल उद्योगों में स्त्री अधिकों के अधिक सघों की सबसे अधिक प्रगति हुई है। दम्बई और मद्रास का इस सम्बन्ध में विशेष रूप से उल्लेख किया जा सकता है।

## उपसंहार

इस प्रकार हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि भारत के उद्योगों में स्त्रियाँ अब स्थिर रूप से रोजगार पाने लगी हैं। उद्योगों में स्त्रियों द्वारा काम पाने के सम्बन्ध में जो परम्परागत विचार थे, वह समस्त संसार में और भारत में भी समाप्त होते जा रहे हैं। भारत के संविधान में भी इस बात का उल्लेख किया गया है कि "राज्य अपनी नीति द्वारा इस ओर ध्यान देगा कि प्रत्येक नागरिक को, चाहे वह पुरुष हो या स्त्री, इस बात का समान अधिकार हो कि वह अपनी पर्याप्त रूप से जीविका अर्जित कर सके.....और स्त्री तथा पुरुष दोनों को समान कार्य के लिए समान वेतन मिले, तथा स्त्री व पुरुष अधिकों की शक्ति और स्वास्थ्य का और बालकों की कोयल श्रम का अनुचित लाभ न उठाया जाय और



नागरिकों को आर्थिक आवश्यकताओं के कारण ऐसा रोजगार अपनाने के लिए विवश न होना पड़े जो उनकी आयु और शक्ति के अनुसार अनुपयुक्त हो।” परन्तु सभी देशों में इस बात को स्वीकार किया गया है कि स्त्रियों के साथ विशेष प्रकार के व्यवहार की आवश्यकता है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भी स्त्री श्रमिकों की समस्याओं पर एक पृथक् २७ सदस्यों की परामर्श देने वाली की नामिका (Panel) बनाई है और भारत का भी इसमें प्रतिनिधित्व है। भारत में भी हमें इस बात का ध्यान रखना चाहिये कि स्त्रियों में कोमलता और भानुकता होती है और परिवार पर तथा देश की भावी सन्तति के पालन में उनका बहुत प्रभाव होता है। हमें यह भी विस्मरण नहीं करना चाहिये कि “जो हाथ पालना झुलाते हैं, वही ससार पर शासन करते हैं।” अतः स्त्रियों को एक विशेष प्रकार की सुरक्षा की आवश्यकता है। भारत में स्त्री श्रमिकों की शिक्षा, स्वास्थ्य तथा कल्याण के लिये विशेष पग उठाये जाने चाहियें। इनके सामाजिक स्तर को भी ऊँचा उठाने का प्रयत्न करना चाहिये, ताकि वे पुरुषों के साथ बराबर के साथी बनकर कार्य कर सकें।

## भारतीय कृषि श्रमिक

### AGRICULTURAL LABOUR IN INDIA

#### कृषि श्रमिकों की संख्या

भारत सर्वत्र से एक कृषि-प्रधान देश रहा है। सन् १९५१ की जनगणना के अनुसार कृषि २४६,१२२,४४६ व्यक्तियों की जीविका का मुख्य साधन था, अर्थात् लगभग ६६.८ प्रतिशत जनसंख्या कृषि पर ही निर्भर थी। इस कृषि जन-संख्या को निम्नलिखित वर्गों में विभाजित किया जाता है—

	पुरुष	स्त्रियाँ	योग
क) कृषक, जिनकी अपनी भूमि भी है ...	८४,११५,४४६	८२,२३१,०५२	१६७,३४६,४०२
ख) कृषक, जिनकी अपनी भूमि नहीं है ...	१६,२५६,१६५	१५,३८३,५२४	३१,६३९,७१९
ग) डेतिहर श्रमिक ...	२२,३६५,८५२	२२,४१६,०७६	४४,८११,९२८
घ) अडेतिहर भू-स्वामी ...	२,४३८,१६०	२,८८६,१११	५,३२४,३०१
योग	१२६,२०५,६८६	१२२,६१६,७६३	२४८,१२२,४४९

१९६१ की जनगणना के अनुसार १८.८४ करोड़ कार्य करने वाले में से कृषि श्रमिकों की संख्या ३१,४८२,३०५ थी जिनमें १७,३११,४७४ पुरुष और १४,१७०,८३१ महिलाएँ थी (पृष्ठ १२ भी देखिये)।

प्रथम तथा द्वितीय कृषि श्रमिक पुच्छताब के अनुसार १९५०-५१ में देश में लगभग ३३ करोड़ कृषि श्रमिक थे जिनमें से १ करोड़ ६० लाख पुरुष, १ करोड़ ४० लाख स्त्रियाँ तथा २० लाख बालक थे। १९५६-५७ में कृषि श्रमिकों की अनुमानित संख्या ३ करोड़ ३० लाख थी, जिनमें से १ करोड़ ८० लाख पुरुष, १ करोड़ २० लाख स्त्रियाँ तथा ३० लाख बालक थे। १९५६-५७ में कृषि श्रमिक परिवारों की अनुमानित संख्या १ करोड़ ६३ लाख थी और १९५०-५१ में यह संख्या १ करोड़ ७६ लाख थी। ५७% १९५६-५७ में तथा ५०% १९५०-५१ में

भूमिहीन श्रमिक थे। सन् १९५१ की जनगणना के अनुसार खेतिहर श्रमिकों की संख्या लगभग ४ करोड़ ४० लाख है। इस सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि सन् १८८२ में कृषि श्रमिकों की कुल संख्या केवल ७५ लाख थी। इस प्रकार गत ६० या ७० वर्षों में उनकी संख्या में बड़ी तीव्रगति से वृद्धि हुई है। इसका कारण भी स्पष्ट है। डा० राधाकमल मुकर्जी के शब्दों में “ऐसी प्रत्येक परिस्थिति में जिसने छोटे-छोटे काश्तकारों की आर्थिक दशा को गिराया है, कृषि श्रमिकों के सम्भरण (Supply) में वृद्धि की है, उदाहरणार्थ, ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में सामान्य अधिकारों का नष्ट हो जाना जोतों का उप विभाजन, सामूहिक उद्यम (Collective Enterprise) का प्रचलित न रहना, लगान प्राप्त कर्त्ताओं की संख्या में बढोत्तरी, बिना किसी रोक के भूमि का हस्तांतरण तथा बन्धक रखना और कुटीर-उद्योगों का पतन।” इसके अतिरिक्त जनसंख्या में निर्वेक्ष वृद्धि, जमींदारों और जामींदारी प्रथाओं का उन्मूलन, जैसे—भूमि सुधार के कार्य (जिनके कारण व्यक्तिगत कृषि और कृषि यन्त्रीकरण में वृद्धि हुई), छोटे-छोटे काश्तकारों द्वारा भूमि का विक्रय, आदि-आदि भी कृषि श्रमिक-वर्ग की संख्या में वृद्धि का कारण बने हैं।

अग्र तालिका में कुल जनसंख्या, श्रमिकों की कुल संख्या और कृषि श्रमिकों (agricultural labourers) सहित कृषि कर्मियों (agricultural workers) की संख्या दी गई है। वे आंकड़े (१९४१ को छोड़कर) १९०१ से १९६१ तक की जनगणना (census) से लिये गये हैं—

### कृषि श्रमिकों के प्रकार (Kinds of Agricultural Workers)

सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि भारत में कृषि श्रमिक निम्न लिखित परिवारों से प्राप्त होते हैं—(१) भूमिहीन ग्रामीण श्रमिक परिवारों से, (२) अशकालिक कृषक परिवारों से, तथा (३) अशकालिक शिल्पकारों अथवा ग्रामीण अनुचरों के परिवारों से। इस प्रकार कृषि श्रमिकों को तीन भागों में विभाजित किया गया है—(१) खेतों में कार्य करने वाले श्रमिक, जैसे—कटाई करने वाले, हल चलाने वाले, इत्यादि। (२) साधारण श्रमिक, जैसे—कुआँ खोदने वाले और विविध कार्य करने वाले व्यक्ति, इत्यादि। (३) कुशल श्रमिक, जैसे—राज, मिस्त्री, बढ़ई इत्यादि। कृषि श्रमिकों की संख्या में उपरोक्त वर्ग किस अनुपात से होते हैं, यह बात एक-समान नहीं पाई जाती वरन् क्षेत्र-क्षेत्र में भिन्न होती है। खेत जोतने वाले दास श्रमिकों (Serf Labour) का भी देश के कुछ भागों में प्रचलन है। दासता अधिकतर ऋण प्रस्था में फँस जाने के कारण होती है। श्रमिक साधारणतया कुछ सामाजिक या धार्मिक दायित्वों को सम्पन्न करने के लिये ही जमींदार से ऋण लेता है। ऋण के बदले में उसे ऋण का भुगतान करने तक काम करने की सहपति देनी पड़ती है। लेकिन यह ऋण घटने की अपेक्षा चढ़ता ही चला जाता है। कभी-कभी तो केवल श्रमिक ही नहीं, अपितु उसका परिवार भी

(दस लाख की सहायता)

वर्ष	कुल जनसंख्या	कुल धर्मिक	कुल कर्मों				कुल धर्मिकों व कृषि कर्मियों में कृषि श्रमिकों का प्रतिशत			
			कुल धर्मिक	कृषक	योग	कुल धर्मिकों का प्रतिशत	कुल धर्मिकों में	कृषि कर्मियों में	कुल धर्मिकों में	कृषि कर्मियों में
१	२	३	४	५	६	७	८	९	१०	११
१९०१	२२६.२८	११०.७१	१७.२६	५१.२५	६८.२१ (२६.३)	६२.५२	१५.५६	२४.६५	१५.५६	२४.६५
१९११	२५२.१२	१२१.३०	२४.०६	५८.५७	८२.५३ (३२.७)	६८.०४	१६.८५	२६.१५	१६.८५	२६.१५
१९२१	२५१.३५	११७.७५	१८.६५	६१.१०	८९.७५ (३२.३)	६८.००	१६.६६	२५.१८	१६.६६	२५.१८
१९३१	२७६.०२	१२०.६७	२२.११	५७.६७	७९.७८ (२८.६)	६६.१२	१८.३३	२७.७२	१८.३३	२७.७२
१९४१	३६१.१३	१३६.५२	२७.५०	६६.७५	९४.७५ (२६.६)	६८.७५	१६.७२	२८.२८	१६.७२	२८.२८
१९५१	५३६.२५	१८८.५२	३१.५८	८६.५१	११८.०९ (२६.८)	६८.५८	१६.७०	२४.०३	१६.७०	२४.०३

टिप्पणी—(१) ये आंकड़े 'इण्डियन नेबर एयर बुक १९६५' से लिये गये हैं।

(२) कालम नं० ६ में कोष्ठ के अन्दर जो आंकड़े दिये हैं, वे कालम नं० २ का प्रतिशत प्रकट करते हैं।

जीवन-भर के लिये इस दासता में बंध जाता है। ऐसे श्रमिकों के रहने और कार्य करने की दशाएँ भी बड़ी शोचनीय होती हैं। इस प्रकार के दास बहुधा आदिम जातियों और दलित जातियों के होते हैं, और विभिन्न राज्यों में इन्हें भिन्न भिन्न नामों से पुकारा जाता है। उदाहरणतया, इन्हे बम्बई में 'कोलीज' और 'हालीज', मद्रास में 'पुलियान', बिहार में 'कामिया', उड़ीसा में 'चाकर', मध्य प्रदेश में 'शलकारी' और उत्तर प्रदेश में 'गोवरी' कहते हैं।

यहाँ यह बात भी विशेष ध्यातव्य है कि कृषि श्रमिक शब्द के अन्तर्गत वे सभी व्यक्ति आ जाते हैं, जो नकद या जिन्स के रूप में मजदूरी लेकर कृषि कार्य करते हैं। ऐसे व्यक्तियों की अपनी भूमि होती भी है और नहीं भी होती। कृषि में रोजगार का अर्थ खेतों तथा बागों आदि में रोजगार से है तथा रोपाई करना (planting), मिट्टी तैयार करना, जोतना, बोना, निराई करना, काट-छांट करना तथा फसल की कटाई करने से सम्बन्धित उस विभिन्न कार्यों से है जो किसी अन्य व्यक्ति के निर्देशन में किये जायें। १९६१ की जनगणना में कृषि श्रमिकों की परिभाषा निम्न प्रकार की गई है—“कृषि श्रमिक उस व्यक्ति को कहते हैं जो किसी अन्य व्यक्ति की भूमि पर केवल एक मजदूर के रूप में कार्य करता है (कृषि में कोई निरीक्षण या निर्देशन का कार्य नहीं करता) और उसके लिए नकद, वस्तु के रूप में या उपज के भाग के रूप में मजदूरी प्राप्त करता है। उसे अग्निम या चालू काम के मौसम में कृषि श्रमिक के रूप में ही काम करना होता है।” द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अनुसार कृषि श्रमिकों की परिभाषा में ऐसे व्यक्तियों को ले सकते हैं जो वर्ष में जितने दिनों वास्तव में कार्य करते हैं, उनमें से आठ से अधिक दिनों कृषि श्रमिक का कार्य करते हैं। इस आधार पर, प्रथम कृषि श्रमिक पृष्ठताछ के अनुसार ग्रामीण परिवारों में से ३०.४ प्रतिशत कृषि श्रमिक थे जिनमें से आठ व्यक्तियों के पास भूमि भी नहीं थी। अधिक स्पष्ट शब्दों में यह भी कहा जा सकता है कि कृषि श्रमिकों की परिभाषा में निम्नलिखित व्यक्ति आते हैं—हलवाहे, फसल की कटाई करने वाले, बीज की बुवाई करने वाले, निराई करने वाले और रोपाई करने वाले, आदि। यह भी विशेष उल्लेखनीय है कि खेतिहर श्रमिकों की सख्या में स्त्री तथा बाल श्रमिकों की प्रतिशत सख्या काफी अधिक है। कृषि-कार्य, जैसे—निराई करना, सँलाई करना, फटकोरना, खाद डालना, फसलों की देखभाल करना आदि, बहुधा स्त्रियों और बाल श्रमिकों द्वारा किये जाते हैं। बंगाल के कुछ जिलों की सथल जाति में यह बात अधिक पाई जाती है। सच यह है कि सथल जाति की स्त्रियाँ खेतिहर कार्यों और कृषि-कार्यों में अपने पुरुषों की अपेक्षा कई बातों में अधिक श्रेष्ठ होती हैं। बाल श्रमिकों को, जो निधन माता-पिता के यहाँ जन्म लेते हैं और रुढ़िवादी रीति-रिवाजों में जिनका पालन-पोषण होता है, अत्यन्त कोमल आयु में ही कृषि कार्यों पर लगा दिया जाता है। मुख्यतया बाल श्रमिक कार्य इसलिये करते हैं कि अपने परिवार की आय में, जो पहले ही बहुत कम होती है, कुछ उन्नति कर सकें या कम से कम मालिक से खाना या जिन्स के रूप में

मजदूरी लेकर परिवार का भार हल्का कर सकें। देश के लगभग सभी प्रदेशों में इन अल्प-वयस्क श्रमिकों का अत्यधिक शोषण किया जाता है। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे कृषि श्रमिक भी हैं, जो भूमि पर कार्य करते हैं और कुल उपज का एक निश्चित भाग उन्हें मजदूरी के रूप में दे दिया जाता है। यह श्रमिक बटाई पर कार्य करते हैं और सामान्यतया बड़े-बड़े जमींदारों से पट्टे पर जमीन ले लेते हैं। ऐसे श्रमिकों की दशा अन्य श्रमिकों की अपेक्षा अधिक अच्छी होती है। इसका कारण यह है कि उनके पास कुछ अपनी पूंजी होती है और उनमें उद्यम करने का उत्साह भी होता है।

### कृषि कार्यों की प्रकृति तथा रोजगार

#### (Nature of Agricultural Work and Employment)

कृषि रोजगार बहुधा मौसमी और सविराम प्रकृति का होता है। इसलिए कुशलता के अनुसार श्रमिकों का वर्गीकरण नहीं किया जा सकता और यह वर्गीकरण केवल रोजगार की अवधि के आधार पर किया जा सकता है। कृषि श्रमिकों को कृषि मौसम में या तो पंशाकालिक आधार पर स्थायी रूप से नियुक्त किया जाता है या कार्य की आकस्मिक आवश्यकताओं के अनुसार उन्हें नैमित्तिक रूप से रोजगार पर लगाया जाता है। रोजगार की अवधि फसल की किस्म तथा कृषि की उस पद्धति पर निर्भर होती है, जो सामान्यतया अपनाई जाती है। उदाहरणार्थ, त्हर द्वारा सिंचित उत्तर पश्चिमी प्रदेश के भूखण्डों में तथा उत्तर-प्रदेश के केन्द्रीय तथा उत्तर-पश्चिमी क्षेत्रों के उन भूखण्डों में जहाँ गेहूँ पैदा होता है, रोजगार की अधिकतम अवधि, जिसके लिए श्रमिकों को कृषि-कार्य पर लगाया जाता है, वर्ष में लगभग ६ महीने प्राप्ति है। पूर्वी प्रदेश के उन भूखण्डों में जहाँ गेहूँ पैदा नहीं होता यही अवधि वर्ष में केवल चार माह की होती है। सन् १९४९-५१ की कृषि श्रमिक पूछताछ के अनुसार यह अनुमान किया गया है कि रोजगार की अवधि वर्ष में केवल २१८ दिन है। इनमें से १८६ दिन श्रमिक कृषि-कार्य और शेष २६ दिन गैर-कृषि कार्य करते हैं। इस प्रकार कृषि श्रमिक साधारणतया दो प्रकार के होते हैं : 'सम्बद्ध' (Attached) तथा 'नैमित्तिक' (Casual)। सम्बद्ध श्रमिक वे श्रमिक होते हैं, जो एक ही बार में एक या एक से अधिक महीनों के लिए काम पर नियुक्त किये जाते हैं। ऐसे श्रमिक निरन्तर कार्य में लगे रहते हैं और उनका मालिकों से किसी न किसी प्रकार का संविदा (Contract) भी होता है। नैमित्तिक श्रमिकों को समय-समय पर कार्य की आवश्यकताओं के अनुसार रोजगार दिया जाता है। सम्बद्ध श्रमिकों की संख्या कृषि श्रमिकों की कुल संख्या का लगभग १० प्रतिशत से १५ प्रतिशत तक होती है। कृषि श्रमिक पूछताछ के अनुसार नैमित्तिक वयस्क पुरुष श्रमिक को १९५०-५१ में औसत रूप से वर्ष में २०० दिन रोजगार मिलता था और १९५६-५७ में केवल १६७ दिन रोजगार मिलता था। १९५०-५१ में ७५ दिन और १९५६-५७ में ४० दिन वे स्वयं के कार्य पर लगे रहते थे। १९५०-५१ में ६० दिन तथा १९५६-५७ में १२८ दिन वे बेरोजगार रहते थे।

## कृषि श्रमिकों की दशाये

देश के अधिकांश श्रमिक नितान्त दूखी हैं। उनकी शोचनीय अवस्था के विषय में भी सभी जानते हैं। उनका रोजगार स्थायी नहीं होता है, और वे बार-बार अनेक प्रकार की सामाजिक कठिनाइयों में फँस जाते हैं। ये कठिनाइयाँ उनकी दुर्बलता का गम्भीर कारण बन जाती हैं और वर्तमान कृषि-पद्धति में अस्तिरता आ जाती है। श्री जगजीवनराम ने इन अमाने करोड़ों श्रमिकों का अपने एक लेख में बड़ा ही मर्मस्पर्शी चित्रण किया है।<sup>1</sup> ये श्रमिक बहुधा अब भी आधे पेट भोजन करके ही अपना जीवन व्यतीत करने हैं। उनकी आय इतनी भी नहीं होती कि वे दो समय ढग से भोजन भी कर सकें। किसी आरामदायक या सुख की वस्तु का तो उनके लिए प्रश्न ही नहीं उत्पन्न होता। जिन भोषट्टियों और छप्परी में ये श्रमिक रहते हैं वे मनुष्य के आवास के लिये सर्वथा अनुपयुक्त होते हैं। कृषि श्रमिकों का वर्ग देश की अर्थ व्यवस्था का सबसे अधिक दुर्बल वर्ग है और इन्होंने सदा बड़ी-बड़ी आपत्तियाँ और कष्ट सहें हैं। उन्हें मूल्यों और वस्तुओं के प्रभाव के भी सर्वप्रथम बड़ी त्रास गिकार होते हैं। सन् १९४१ में अकाल जाँच आयोग ने बताया था कि रंगून के अकाल में भूख में मरने वाला की सबसे अधिक संख्या कृषि श्रमिका की ही थी। कृषि में चाहे जितने सुधार किये जायें, तकिन खाद्य के उत्पादन में तब तक वृद्धि नहीं हो सकती जब तक कि प्राथमिक उत्पादकों, अर्थात् भूमि की जानन वालों को न्यूनतम आय की सुरक्षा का आश्वासन नहीं दिया जाता, और उनके देखभाल की समुचित व्यवस्था नहीं की जाती।

## कार्य करने के घण्टे

कृषि श्रमिकों के कार्य घण्टे किसी श्रम विधान द्वारा नियमित नहीं किये गए हैं। इनके कार्य-घण्टे स्थान-स्थान पर मौसम-मौसम में, तथा फसल-फसल में भिन्न भिन्न होते हैं। सामान्यतया कृषि में कार्य करने के घण्टे सूर्योदय से लेकर सूर्यास्त तक होते हैं जबकि कारखानों में कठिन प्रकाश की सहायता से किसी भी समय काम किया जा सकता है। कृषि के कुछ विशिष्ट कार्यों में, जैसे—हल चलाने, सिंचाई तथा बटाई करने में, कार्य-घण्टे भिन्न भी होते हैं। कभी कभी प्रातः काल की ठंडी ठंडी वायु के समय तथा यदाकदा चाँदनी रातों में भी डकली से सिंचाई और फटकोरने आदि जैसे कार्य कर लिये जाते हैं। हलवाहे या तो मध्याह्न-तर लेकर लगातार कार्य करते हैं या फिर दो पारियों में कार्य करते हैं जिनमें से एक पारी प्रातः काल की होती है तथा दूसरी संध्या की। दोनों पारियों के मध्य में साधारणतया ४ से लेकर ६ घण्टे तक कार्य नहीं होता। डकली से सिंचाई करने वाले श्रमिक एक समय में एक या दो घण्टे की पारियों में कार्य करते हैं। इस कार्य के लिये साधारणतया श्रमिकों को दो टोलियों में काम पर लगाया जाता है। इनमें से एक टोली पानी निकालने का काम करती है तथा दूसरी नालियों के माध्यम से

इस पानी को खेतों में पहुँचाने की व्यवस्था करती है। श्रमिकों की अपेक्षा छोटे-छोटे काश्तदार और जनगी पत्नियाँ लगातार कई घण्टों तक अधिक कार्य कर लेती हैं और मजदूरी पर लगाये गये ऐसे श्रमिकों को वे पसन्द नहीं करते जो कार्य के घण्टों में कमी और अधिक मजदूरी की माँग करते हैं। यदि श्रमिकों को मजदूरी कार्य के अनुसार या परिणाम के अनुसार मिलती है तो वह अधिक घण्टों तक कार्य करने में आपत्ति नहीं करते। सच तो यह है कि यदि उन्हें इस प्रकार मजदूरी दी जाती है तो फसल की कटाई के समय वे अधिक श्रम करने को तैयार हो जाते हैं, परन्तु यह बात वर्ष में कुछ ही दिनों के लिए लागू होती है। इस बात को देखते हुए कि कृषि में कार्य इतना यकाने वाला नहीं होता, जितना कारखानों में होता है, यह कहा जा सकता है कि कृषि में कार्य के घण्टे अधिक नहीं हैं। श्रमिक सामान्यतया दैनिक मजदूरी पर दिन में लगभग ८ घण्टे कार्य करते हैं और रापहर में उन्हें दो घण्टे का मध्याह्नतर भी मिल जाता है। सामान्यतया कार्य की आकस्मिक प्रकृति के कारण श्रमिकों को वर्ष के कुछ दिनों में बहुत अधिक घण्टों तक कार्य करना पड़ता है, जबकि अन्य दिनों में वे प्रायः बेकार ही रहते हैं। उजरत पर कार्य करने वाले श्रमिक अन्य श्रमिकों की अपेक्षा बहुत कम घण्टे कार्य करते हैं, परन्तु उनकी प्रायः अधिक हो जाती है।

भारत की वर्तमान दशाश्री में कार्य के घण्टों से सम्बन्धित कोई भी वित्तीयमत कृषि में लागू करना सरल नहीं है। इसका कारण यह है कि भारत में खेत बहुत छोटे-छोटे हैं और प्रायः टुकड़ी में बँट गये हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन भी आज तक कृषि श्रमिकों के लिए उनके कार्य करने के घण्टों में मध्यम कोई अभिसमय पारित नहीं कर सका है। कुछ देशों में वर्ष भर के तथा दिन भर के कार्य करने के घण्टों को मिश्रित करने के लिये विधान बनाये गये हैं। परन्तु इन विधानों में स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार कार्य के घण्टे नियमित करने के लिये धूँट देनी पड़ी है। श्रमिकों को केवल अति-श्रम करने के विरुद्ध कुछ सुरक्षा प्रदान की गई है।

## कृषि में अपूर्ण रोजगार (Under-Employment)

कृषि श्रमिकों की एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या मौसमी और सविराम प्रकृति के रोजगार की है। यह समस्या औद्योगिक सत्ताओं में नहीं पाई जाती क्योंकि कारखानों में श्रमिकों को सम्पूर्ण वर्ष के लिए काम पर लगाया जाता है। श्रम मन्त्रालय ने कुछ राज्यों के सीढ़े से गाँवों में पारिवारिक गहन सर्वेक्षण किए थे। पश्चिमी बंगाल के एक गाँव में सर्वे करने पर ज्ञात हुआ कि कृषि श्रमिक वर्ष में औसतन केवल २२० दिन कार्य करते हैं। इनमें से १६६ दिन वे कृषि कार्य करते थे और जेप ५४ दिन और-कृषि कार्य। मद्रास के एक अन्य गाँव में सर्वेक्षण करने पर ज्ञात हुआ कि कृषि श्रमिकों को वर्ष में २०० दिन रोजगार मिलता है। इसी प्रकार बिहार में १५१ दिन, और मैसूर में १२१ दिन वर्ष भर में कार्य मिल पाता



है। अन्य पृच्छाओं से भी यह पता चलता है कि मद्रास में, जहाँ एक तिहाई भाग में धान की खेती की जाती है, यदि एक फसल हो तो वर्ष में केवल १० सप्ताह कार्य मिलता है, और यदि दो फसलें हो तो वर्ष में लगभग १६ सप्ताह कार्य मिलता है। बाजरा और तिलहन आदि के लिए सूखी भूमि पर खेती करने से भी वर्ष में केवल तीन या चार सप्ताह ही कार्य मिलता है। पंजाब में, मि० कॅलबर्ट ने अनुमान लगाया था, कि कृषि में प्रति वर्ष केवल २०० दिन ही कार्य मिल पाता है। जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है कृषि श्रमिक पृच्छाओं के अनुसार भी यह ज्ञात होता है कि कृषि श्रमिकों का रोजगार बहुत अपूर्ण है। यही निष्कर्ष कृषि श्रमिकों की अन्य पृच्छाओं से भी निकलता है। इन सब बातों से यह ज्ञात होता है कि कृषि श्रमिकों को वर्ष में अधिक से अधिक ६ माह के लिये ही मजदूरी पर रोजगार मिल पाता है। वर्ष के शेष काल में वे या तो कोई दस्तकारी कार्य करते हैं या फिर किसी अन्य प्रकार के कार्य, जैसे—बैलगाड़ी पर सामान डोने का, साईं खोदने और सड़क बनाने का कार्य दैनिक मजदूरी पर करते हैं। परन्तु ऐसे रोजगार उनकी आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने में पर्याप्त नहीं होते।

### कृषि श्रमिकों की मजदूरी

केवल यही समस्या नहीं है कि कृषि श्रमिकों को सम्पूर्ण वर्ष के लिये लाभदायक रोजगार नहीं मिलता अपितु वह मजदूरी भी, जो उन्हें कृषि कार्य के लिए मिलती है औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी की अपेक्षा बहुत कम होती है तथा ऐसे श्रमिकों की मजदूरी से भी कम होती है जो उसी क्षेत्र में लगभग उसी प्रकार के गैर कृषि व्यवसायों में कार्य करते हैं। कृषि मजदूरी और उसकी अदायगी की पद्धति में भी बहुत कम समझौता पाई जाती है। मजदूरी और उसकी अदायगी की पद्धति केवल राज्य राज्य में ही भिन्न नहीं होती, अपितु हर राज्य के प्रत्येक जिले और जिले के हर उपक्षेत्र में भी भिन्न होती है। एक ही प्रकार के कार्य के लिए भी भिन्न जाति के श्रमिकों, स्त्रियों और बालकों को उच्च जाति के श्रमिकों और पुरुषों की अपेक्षा प्रायः कम मजदूरी दी जाती है। कुछ व्यवसायों में स्त्री श्रमिकों को रोजगार पर तो लगाया जाता है परन्तु उनकी मजदूरी पुरुषों की मजदूरी की अपेक्षा कम होती है यद्यपि यह भी सत्य है कि वे पुरुषों की अपेक्षा मिश्रण ही कहीं अधिक कार्यकुशल होती हैं।

मजदूरी की अदायगी की पद्धतियों में भी अधिक भिन्नता पाई जाती है। कुछ राज्यों के गांवों में नकद रूप से अदायगी करने की प्रथा है और कुछ राज्यों में केवल जिन्स के रूप में ही अदायगी की जाती है, तथा कुछ राज्यों में जिन्स और नकदी दोनों रूप में मजदूरी दी जाती है। इसके अतिरिक्त कुछ कृषि कार्यों के लिये, जैसे—कटाई करने तथा फटकोरने आदि के लिये, मजदूरी की अदायगी उजरत के रूप में की जाती है। कृषि श्रमिकों के पारिवारिक कमी कभी विभिन्न रीतियों से नियत किए जाते हैं, जैसे—जोत के लिए भूमि देना, कपड़ा और अनाज देना, नकदी

देना, भोजन और मकान की व्यवस्था कर देना, आदि । इस प्रकार उनकी वित्तीय क्षमता का मूल्यांकन करना सरल नहीं है । यद्यपि नकद रूप में अब मजदूरी की अदायगी करने का अधिक प्रचलन हो गया है, तथापि जिन्स के रूप में मजदूरी देना अब भी काफी प्रचलित है, विशेषतया कृषि अनुचरो को जिन्स के रूप में ही मजदूरी मिलती है ।

कृषि श्रमिकों के लिए मजदूरी की दरों का अनुमान करने के हेतु विभिन्न राज्यों में पृथक्ताछ की गई है । बम्बई में सन् १९४६-५० के खेतिहर श्रमिकों के लिए प्रतिदिन मजदूरी की दरें लगभग १ रु० २ आने से लेकर १ रु० ८ आ० ५ पा० तक अनुमानित की गई थी । कुशल श्रमिकों के लिये यही दरें १ रु० ६ आ० १ पा० और १ रु० ६ आ० १ पा० के मध्य अनुमानित की गई थी । इसके अतिरिक्त कुशल श्रमिकों के लिये यह दरें २ रु० ७ पा० और ३ रु० ६ आने ६ पा० के मध्य थी । बिहार में जिन्स के रूप में अदायगी करने की प्रथा अब भी प्रचलित है, यद्यपि कुछ स्थानों में नकद रूप में भी मजदूरी दी जाती है । अगस्त सन् १९५१ में पुरुष खेतिहर श्रमिकों की मजदूरी १ रु० २ आ० ६ पाई तथा १ रु० १० आने के मध्य और स्त्री श्रमिकों की मजदूरी १२ आ० तथा १ रु० ८ आ० ४ पा० के मध्य थी । उत्तरी बिहार में दक्षिण बिहार की अपेक्षा कम मजदूरी दी जाती है । 'सम्बद्ध' श्रमिकों को सामान्यतः १½ सेर धान और ६ छटाँक एका हुआ चावल प्रति दिन दिया जाता है, जिसकी लागत ११ आ० ६ पा० प्रतिदिन आती है । अनेक जिलों में मजदूरी बहुत कम पाई जाती है । पश्चिमी बंगाल के विभिन्न गांवों में अनेक पृथक्ताछ की गई है, जिनसे यह ज्ञात हुआ है कि दैनिक मजदूरी विभिन्न स्थानों पर १ रु० ८ आ० से लेकर २ रु० १२ आ० तक है ।

उत्तर प्रदेश के चार गांवों में ग्रामीण मजदूरी के विषय में पृथक्ताछ की गई थी । इनमें से दो गांव मेरठ जिले में और दो गांव भौसी जिले में थे । मेरठ जिले के एक गांव में पृथक्ताछ करने से यह ज्ञात हुआ कि 'सम्बद्ध' श्रमिकों को हल आदि चलाने के लिये एक रुपया प्रतिदिन दिया जाता था और साथ ही ४ छटाँक आटा और २ छटाँक गुड भी दिया जाता था । नैमित्तिक हलवाहो को दो रुपया प्रतिदिन मजदूरी दी जाती थी । मेरठ के एक अन्य गांव में नकद रूप में मजदूरी दिये जाने का प्रचलन था । सम्बद्ध हलवाहो को २० रु० मासिक मजदूरी के अतिरिक्त ३ छटाँक आटा भी प्रतिदिन दिया जाता था । जिन श्रमिकों को मिराई तथा कटाई आदि के कार्यों में उजरत दर पर नियुक्त किया जाता था, उन्हें बिना किसी अन्य लाभ के आठ आना प्रति बीघा के हिसाब से मजदूरी दी जाती थी । कटाई के लिये पुरुष श्रमिकों को ५ सेर और स्त्री श्रमिकों को ३ सेर कटा हुआ अनाज अतिरिक्त उजरत के रूप में दिया जाता था । भौसी के एक गांव में खेतिहर अनुचरों को हल चलाने और हँथी चलाने आदि कार्यों के लिए प्रतिदिन आठ आना मजदूरी दी जाती थी । कटाई के लिए मजदूरी जिन्स के रूप में दी जाती थी । यह जिन्स २ सेर ८ छटाँक गेहूँ या अनाज के रूप में होती थी । नैमित्तिक श्रमिकों

को १२ आना प्रतिदिन मजदूरी दी जाती थी। भाँसी के अन्य गाँवों में स्थायी खेतिहर अनुचरों को १६ रु० मासिक तो मिलता ही था, इसके अतिरिक्त उन्हें चार रोटिया भी प्रतिदिन दी जाती थी। दो बीघा भूमि भी उन्हें प्रदान की जाती थी, जिस पर उन्हें किसी प्रकार का लगान नहीं देना पड़ता था। इसके अतिरिक्त निराई के लिये उन्हें १० आना प्रतिदिन के हिसाब से मजदूरी दी जाती थी और कटाई के लिये उन्हें तीन सेर अनाज मिलता था। निराई और कटाई के लिए स्थितियों को भी नैमित्तिक श्रमिकों के रूप में रोजगार पर लगाया जाता था। निराई की दर आठ आना प्रतिदिन थी। कटाई के लिए काट गया अनाज का २ सेर ८ छटाक अनाज मजदूरी के रूप में दिया जाता था। इस गाँव के हस्तगाहे दिन में १० घण्टे कार्य करते थे, जबकि अन्य गाँवों में लगे हुए श्रमिक दिन में केवल ८ घण्टे ही कार्य करते थे। आजमगढ़ जिले के एक अन्य पाँचवें गाँव में की गई पूछताछ से यह ज्ञात हुआ है कि नैमित्तिक कृषि श्रमिकों को चार आने से लेकर ८ आने तक प्रतिदिन मजदूरी दी जाती थी और २ आने प्रतिदिन इसके अतिरिक्त मिलते थे। सम्बद्ध श्रमिकों को दो रुपया प्रतिमाह इस मजदूरी से ऊपर मिलते थे या उनकी बिना लगान की एक बीघा भूमि तथा ४ रुपया प्रतिवर्ष इसके अतिरिक्त मिलता था।

प्रजमर में कृषि श्रमिकों की दैनिक मजदूरी पुरुषों के लिए १ रु० ४ आ०, स्त्रियों के लिए १० आ० तथा बालकों के लिए ८ आ० है। कुग में मजदूरी की दरें सामान्यतया पुरुषों के लिए १ रु० १२ आ०, स्त्रियों के लिए १ रु० ८ आ० तथा बालकों के लिए १ रु० है। हैदराबाद में मजदूरी सामान्यतया पुरुषों के लिए १ रु० से लेकर १ रु० ८ आ० तक, स्त्रियों के लिए ४ आ० से लेकर १२ आ० तक तथा बालकों के लिये ३ आ० से लेकर १२ आ० तक होती है। सन् १९५१ में मद्रास में प्रतिदिन मजदूरी सामान्यतया पुरुषों के लिए १० आ० ६ पाई से लेकर २ रु० ८ आ० तक तथा स्त्रियों के लिए ८ आ० से लेकर १ रु० १४ आ० तक थी। यह युद्धोपरान्त बड़ी हुई मजदूरी की दर थी। सन् १९४१ में तो यह मजदूरी और भी कम थी। पुरुषों को ४ आ० ४ पाई तथा स्त्रियों को ३ आ० २ पाई प्रतिदिन के हिसाब से मजदूरी दी जाती थी। मद्रास के गाँवों में की गई पूछताछ से भी यह पता चलता है कि 'सम्बद्ध' श्रमिकों को ८ रु० प्रति माह मजदूरी दी जाती थी। इसके अतिरिक्त उन्हें कुछ कपड़े भी दिये जाते थे और दाण्डहर में 'कौजी' भी मिलती थी। मध्य प्रदेश में सभी प्रकार के कृषि श्रमिकों की सामान्य मजदूरी १ रु० से लेकर १ रु० ४ आ० तक थी। कुछ स्थानों पर बड़े-बड़े जमींदार लगभग ७० रु० से लेकर ८० रु० तक तथा ३ खन्दी ज्वार से लेकर ४ खन्दी ज्वार तक दैनिक मजदूरी देते थे (एक खन्दी=२० मन)। सन् १९४८-४९ में ज्वार का मूल्य ६० रु० प्रति खन्दी था। अतः खेतिहर अनुचरों की कुल आय लगभग २५ रु० प्रति माह आती थी। मध्य प्रदेश में नैमित्तिक श्रमिकों को १ रु० ४ आ० प्रतिदिन मजदूरी मिलती थी जबकि नैमित्तिक स्त्री श्रमिकों और बाल श्रमिकों को ६ आ०

से लेकर ८ ग्रा० तक प्रतिदिन मजदूरी दी जाती थी। कृषि श्रमिक पूछताछ के अनुसार कृषि श्रमिक परिवार की वार्षिक औसत आय सन् १९५०-५१ में ४४७ रु० तथा सन् १९५६-५७ में ४३७ रु० थी और पुरुष नैमित्तिक श्रमिकों की औसत दैनिक मजदूरी सन् १९५०-५१ में १०६ नये पैसे तथा सन् १९५६-५७ में ८६ नये पैसे थी। स्त्री श्रमिकों की दैनिक मजदूरी सन् १९५०-५१ में ६८ नये पैसे तथा सन् १९५६-५७ में ५६ नये पैसे थी। बाल श्रमिकों की औसत दैनिक मजदूरी सन् १९५०-५१ में ७० नये पैसे और सन् १९५६-५७ में ५३ नये पैसे थी। कृषि श्रमिकों और औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी का अन्तर भी बहुत अधिक है। कृषि श्रमिकों की प्रति व्यक्ति वार्षिक आय औद्योगिक श्रमिकों की अपेक्षा इस प्रकार है : गुवाट में १६० रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की २६८ रु०) ; बिहार में ११६ रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की ३३२ रु०) ; उड़ीसा में ७६ रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की १४५ रु०) ; मध्य प्रदेश में ८७ रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की २६२ रु०) ; पंजाब में १२१ रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की २१६ रु०) ; बम्बई में ८८ रु०, (औद्योगिक श्रमिकों की ३६८ रु०)।

### कृषि श्रमिकों का जीवन-स्तर

कृषि श्रमिकों की यह न्यून मजदूरी ही इस बात के लिए उत्तरदायी है कि उनका जीवन-स्तर मानवीय-स्तर से भी नीचा होता है। वर्ष में लगभग ६ माह कृषि-कार्य करके अजित की गई इस थोड़ी सी मजदूरी से कृषि श्रमिक के लिये निर्वाह करना असम्भव हो जाता है, क्योंकि शेष समय उसके पास कोई अन्य रोजगार नहीं होता। इसका परिणाम यह निकलता है कि वे प्रायः हाथ पेट भूखे रहते हैं। सभी प्रकार के कृषि-कार्यों को उचित रीति से करने के लिये भी उनमें पर्याप्त धारारिक बल नहीं होता। उनके पारिवारिक बजटों में सदा घाटे का ही रौना रहता है।

कृषि श्रमिकों के पारिवारिक बजटों का विस्लेषण करने से यह भी ज्ञात होता है कि कृषि श्रमिक का आहार, स्तर और मात्रा दोनों ही रूप में, असन्तोषजनक होता है। भोजन पर सबसे अधिक व्यय होता है जिस पर कृषि श्रमिकों के परिवार की कुल आय की ७० प्रतिशत से लेकर ८४ प्रतिशत राशि व्यय हो जाती है। सामान्यतया कुल व्यय का ८५ प्रतिशत तो भोजन सामग्री पर तथा १५% चीनी और साग-सब्जियों पर और २४ प्रतिशत केवल मक्का और मसालों पर होता है। अन्य आवश्यक भोजन सम्बन्धी वस्तुओं, जैसे दूध तथा घी आदि, का तो कभी-कभी ही प्रयोग किया जाता है। जहाँ तक मांस का प्रश्न है, यह केवल विशेष सामाजिक अवसरों पर ही खाया जाता है। २-२ प्रतिशत वार्षिक व्यय ईंधन, प्रकाश और मकान के किराये आदि पर होता है। गान सुनारी, तम्बाकू और मद्यपान तथा अन्य विविध मद्यों पर ८३ प्रतिशत व्यय होता है। कृषि श्रमिक पूछताछों के अनुसार ग्रामीण परिवारों का उपयोग वस्तुओं पर वार्षिक व्यय

१९५०-५१ में ४६१ रु० था और यह बढ़कर १९५६-५७ में ६१७ रु० हो गया था। १९५६-५७ में प्रतिशत व्यय निम्न प्रकार था (१९५०-५१ के आँकड़े कोष्ठक में दिए हुए हैं)। आहार ७७.३ (८५.३), कपड़ा और जूते ६.१ (६.३), ईंधन व प्रकाश ७.६ (१.१); विविध मदें तथा सेवाएँ ८.७ (७.३)।

इस प्रकार श्रमिक के पास किसी आराम या विलासिता की वस्तु पर व्यय करने के लिये कुछ नहीं बच पाता और न ही वह कुछ बचत कर सकता है। इसका परिणाम यह होता है कि आकस्मिक सकट या सामाजिक उरतयों तथा धार्मिक त्योहारों के अवसरों आदि पर वह घन उधार लेने के लिये विवश हो जाता है। क्योंकि श्रमिकों का भोजन बड़ा असन्तोषजनक होता है, इसलिये वे सामान्यतया बड़ी आसानी से अनेक प्रकार के रोगों का शिकार हो जाते हैं और इनका उनके स्वास्थ्य तथा उनकी कार्यकुशलता पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। कभी-कभी एक छोटी सी महामारी भी श्रमिक वर्ग के असह्य प्राणियों का सहार कर देती है।

केवल मजदूरी की दरो से ही हमें कृषि श्रमिकों के जीवन-स्तर का ज्ञान नहीं हो सकता, अपितु उनके रोजगार की मौसमी प्रकृति का भी विचार करना होगा। जैसा कि मिसेज होवर्ट ने अपनी पुस्तक 'कृषि में श्रमिक' (Labour in Agriculture) में लिखा है 'श्रमिकों की सबसे बड़ी समस्या यह नहीं है कि उनको मजदूरी की दर कितनी मिलती है, अपितु यह है कि उन्हें काम मिलता भी है या नहीं। इस प्रकार समस्या यह नहीं है कि वह कितना कमाते हैं, अपितु यह है कि उन्हें कामने का अवसर भी मिलता है या नहीं।' भारत के ऐसे भूखण्डों में, जहाँ सिंचाई की व्यवस्था नहीं होती, कृषि अधिकतर वर्षा पर निर्भर रहती है। यह वर्षा कृषि के लिये एक जुआ है। यदि वर्षा हो गई तो खेती अच्छी हो जाती है, अन्यथा फसल खराब हो जाती है। जब मानसून नहीं आती, तो श्रमिकों को प्रायः बेकार रहना पड़ता है। ऐसी स्थिति में अपने जीवन-निर्वाह के लिये वे बहुत अल्प मजदूरी पर कार्य करने के लिये बाध्य हो जाते हैं। अब रोजगार इस बात पर अधिक निर्भर करता है कि भूमि में सिंचाई की व्यवस्था है या नहीं, कितनी फसलें बोई जाती हैं तथा परिवार के कितने सदस्य कृषि-कार्य में लगे हुये हैं।

### कृषि श्रमिकों की ऋणग्रस्तता

कृषि श्रमिकों के जीवन में एक अन्य बाधा यह भी है कि वे निरन्तर ऋण से लदे रहते हैं। एक बार ऋणग्रस्त होने के उपरान्त वे आजीवन उससे अपना उद्धार नहीं कर पाते। ग्रामीण ऋण की समस्या ने समय-समय पर अनेक राज्य सरकारों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है और देश में ऋणग्रस्तता कितनी है, इस विषय में अनेक अनुमान लगाय गए हैं। सन् १८७५ के 'दक्षिण रैम्यत आयोग' के अनुसार सरकारी भूमि के जोतने वालों में से एक तिहाई ऋणग्रस्त थे और उनका ऋण मालगुजारी से १८ गुना था। सन् १८८० के अकाल आयोग ने

यह निष्कर्ष निकाला था कि भारत में कृषक वर्ग का एक तिहाई भाग बुरी तरह ऋण में जकड़ा हुआ था। सन् १९०१ का अकाल आयोग इस परिणाम पर पहुँचा था कि ऋण के कारण बम्बई के २५ प्रतिशत किसान अपनी भूमि से बेदखल कर दिये गये थे। सन् १९११ में सर एडवर्ड मैकलेगन ने ब्रिटिश भारत में कुल ग्रामीण ऋण ३०० करोड़ रुपये अनुमानित किया था। थी एम० एल० डालिंग ने सन् १९१८ में यही ऋण ६०० करोड़ रुपये का आँका था। सन् १९३० में भारतीय बैंकिंग पूँछताछ समिति ने इस ऋण को ६०० करोड़ रुपये बताया था। उत्तर प्रदेशीय 'ऋण सहायता समिति' तथा बंगाल के आर्थिक पूँछताछ बोर्ड ने भी कृषक वर्ग की ऋणप्रस्तता का उल्लेख किया था। युद्ध-काल में सन् १९४५ के अकाल आयोग के अनुसार मूल्यों में वृद्धि और कृषि के लाभों के कारण ग्रामीण ऋण की मात्रा में बहुत अधिक कमी हो गयी थी। 'रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया' की रिपोर्ट में भी इस बात की ओर संकेत किया गया था कि अधिकांश ग्रामीण ऋण युद्ध-काल में घटा कर दिये गये थे।

परन्तु जो भी अनुमान लगाये गए थे वे सम्पूर्ण कृषक वर्ग के लिए थे। जहाँ तक कृषि श्रमिक का सम्बन्ध है, इस विषय में यही सूचनाएँ मिली हैं कि वह आज भी ऋण के बोझ से पीड़ित है। श्री बी० पी० नारायण स्वामी ने मद्रास में ग्रामीण ऋणप्रस्तता से सम्बद्ध अनुसन्धान किये थे। इसके उपरान्त उन्होंने यह निष्कर्ष निकाला था कि युद्धकाल में भूमिहीन श्रमिकों की ऋणप्रस्तता में लगभग ४५.६ प्रतिशत वृद्धि हुई थी। कुल ऋणप्रस्तता में जो कमी आई भी है उसका लाभ भी भूमिपर कृषक वर्ग को ही मिला है। भूमिहीन श्रमिकों का ऋण ५.७ रु० से बढ़ कर ८.३ रु० प्रति व्यक्ति हो गया है। कृषि श्रमिक पूँछताछों के अनुसार भी कृषि श्रमिकों का कुल ऋण १९५०-५१ में ८० करोड़ रुपये और १९५६-५७ में १४३ करोड़ रुपये था। ऋण की औसत राशि प्रति परिवार १९५०-५१ में १०५ रु० और १९५६-५७ में १२८ रु० आयी थी तथा १९५०-५१ में ४५ प्रतिशत तथा १९५६-५७ में ६४ प्रतिशत परिवार ऋणग्रस्त थे। इस प्रकार मूल्यों में वृद्धि होने से कृषि श्रमिकों को अधिक लाभ नहीं हुआ है, क्योंकि उसी अनुपात में उनकी मजदूरी में वृद्धि नहीं हो सकी है। इसके अतिरिक्त कृषि व्यवसाय में जो लाभ हुये हैं उनमें से भी उन्हें अधिक भाग नहीं मिल पाया है, परन्तु उनके निर्बाह-खर्च में वृद्धि हो गई है।

कृषि श्रमिक को उपयोग के लिये तथा सामाजिक दायित्व को सम्पन्न करने के लिए प्रायः धन उधार लेना पड़ता है। यह ऋण स्थायी होता है और कभी-कभी पैतृक सम्पत्ति के रूप में इसका भार पुत्र को बहन करना पड़ता है। धन उधार देने की प्रणाली भी बड़ी दोषपूर्ण रही है और ऐसे ऋणों पर सामान्य-तया व्याज की बहुत ऊँची दर ली जाती है। कृषि श्रमिकों के पास भूमि भी नहीं होती, जिसकी अमानत पर वह धन उधार ले सकें। इसके अतिरिक्त वह ऋण भी सामान्यतया उन्हीं जमींदारों से लेते हैं, जिनके यहाँ वे कार्य करते हैं। इसका

परिणाम यह होता है कि श्रमिक ऋणग्रस्तता का अनुचित लाभ उठाकर उसका शोषण किया जाता है और उसे बहुत न्यून मजदूरी पर कार्य करने के लिये बाध्य कर दिया जाता है। अपने दिन प्रतिदिन के व्ययों को पूर्ण करने के लिए यदि वह ऋण न लेता तो निश्चय ही, इस मजदूरी से वही अधिक मजदूरी बूझ पा सकता था। जैसा कि पहले ही संकेत किया जा चुका है, इस ऋणग्रस्तता ने ही दास श्रमिक की प्रथा को जन्म दिया है, अर्थात् जब तक ऋण की अदायगी नहीं हो जाती, श्रमिक ऋणदाता के यहाँ कार्य करने के लिये विवश होकर बंध जाता है।

### कृषि श्रमिकों के मकानों की दशाये

इस कथन में कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि कृषि श्रमिकों के मकानों की दशाये अत्यन्त शोचनीय है। वे गाँवों के सबसे बुरे मकानों या झोपड़ियों में रहते हैं। सामान्यतया उनके पास अपनी कोई भूमि भी नहीं होती। इसका परिणाम यह होता है कि छोटे-छोटे मकान बनाने के लिये भी भूमि के लिये उन्हें जमींदारों की दया पर आश्रित रहना पड़ता है। यदि मकानों के लिये भूमि मिल भी जाती है, तो वगार के रूप में श्रमिक को बहुत ही निम्न मजदूरी पर अपनी सेवाएँ अर्पित करनी पड़ती हैं। उनके मकानों में स्वच्छता का पूर्णतया अभाव होता है। सब बात तो यह है कि पुरुषों और पशुओं दोनों को एक ही छत के नीचे रहना और सोना पड़ता है। इसलिये यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि कृषि श्रमिक-वर्ग में बीमारियाँ अधिक पायी जाती हैं। वर्षा-ऋतु तथा शीतकाल के महीना में मकानों की बुरी दशा होने के कारण श्रमिक को बहुत कष्ट भोगना पड़ता है।

कृषि श्रमिकों के मकानों की दशाओं में सुधार करने के लिये कुछ न कुछ पग उठाये जाना अत्यन्त आवश्यक है। उहरी मकानों के सम्बन्ध में तो हम बहुत कुछ सुनते हैं, अब वह समय आ गया है कि ग्रामीण मकानों की ओर भी कुछ ध्यान दिया जाय, विशेषतया भूमिहीन कृषि श्रमिकों के मकानों की ओर ध्यान देना आवश्यक है। यदि मकानों के लिये भूमि उपलब्ध कर दी जाती है और सस्ती दरों पर सामान की व्यवस्था कर दी जाती है तो श्रमिक को अपने ही धर्म से मिट्टी या फूस के स्वच्छ मकानों का निर्माण करने के लिये प्रेरित किया जा सकता है। केन्द्रीय सरकार ने अक्तूबर १९५७ में एक ग्रामीण आवास प्रायोजना बनाई है। इस योजना के अन्तर्गत सरकार द्वारा मकान बनाने के खर्च का दस तिहाई भाग ऋण के रूप में दिया जाता है, जो २० वार्षिक किस्तों में अदा किया जा सकता है। सामुदायिक विकास सण्डों में लगभग ५ हजार गाँवों में आवास प्रायोजनार्थ प्रारम्भ की गई है और गुजरात को छोड़कर विभिन्न राज्यों में ग्रामीण आवास विभाग खोले गये हैं। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में ग्रामीण मकानों के लिये १० करोड़ ४० की व्यवस्था की गई थी तथा तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में ग्रामीण

आवास के लिये १२-७ करोड़ रु० की व्यवस्था थी। ग्रामीण आवास योजना के लिए चौथी आयोजना के मसौदे में २५ करोड़ रु० की व्यवस्था है। तृतीय आयोजना काल में, कृषि श्रमिकों को मकानों की भूमि उपलब्ध कराने के लिए गाँवों में भूमि-प्रधिग्रहण के लिए ५ करोड़ रु० नियत किये गये थे। मकान बनाने के लिये निर्माण-लागत को दो तिहाई भाग (किन्तु प्रति श्रृ २००० रु० से अधिक नहीं) कर्ज के रूप में देने की भी व्यवस्था की गई थी। सामुदायिक योजना के अन्तर्गत भी गाँवों में गए मकान बनाए गए हैं और पुराने मकानों की मरम्मत की गई है। कुछ राज्य सरकारों ने भी कृषि श्रमिकों को मकान सम्बन्धी सुविधायें प्रदान करने के हेतु पग उठाये हैं और उन्हें जबर्जस्ती बेदखल कराने के विरुद्ध संरक्षण दिया है। पंचायत समितियों तथा ग्रामीण पंचायतों को इस योग्य बनाया जा रहा है कि वे भूमिहीन कृषि श्रमिकों के लिये मकानों की प्रतिरिक्त भूमि प्राप्त करने का प्रयत्न कर सकें। आन्ध्र में सरकार ने हरिजनों के लिये बिना मूल्य के मकानों की व्यवस्था करने के हेतु १० लाख रु० की एक विशेष निधि बनाई है। ये हरिजन बहुधा कृषि श्रमिक ही होते हैं। बिहार सरकार ने भूमिहीन और ग्रह-हीन हरिजनों के लिए कोपड़ियों के निर्माण की योजना बनाई है। इस योजना में प्रति कोपड़ी ७६५ रु० की लागत का अनुमान किया गया है। लागत का ५० प्रतिशत सरकार प्रशदान के रूप में देगी। मध्य प्रदेश में कृषि कारीगरों या श्रमिकों को बिना किराया लिए मकान बनाने के लिए भूमि प्रदान कर दी गई है। मद्रास के हरिजनों के लिए भी, जो प्रायः कृषि श्रमिक ही होते हैं, यही व्यवस्था की गई है। उत्तर प्रदेश में भूमिहीन श्रमिकों को मकान बनाने के लिए आबादी में भूमि निर्दिष्ट करने में प्राथमिकता दी गई है। कर्नाट में कृषि श्रमिकों के लिये ग्रामीण क्षेत्रों में १०० मकानों का निर्माण करने के लिये आवास बोर्ड की स्थापना की गई है और हरिजनों के मकानों के लिए १२० लाख रु० की व्यवस्था की गई है। मद्रास में हरिजनों के आवास के लिए १४-५४ लाख रु० की व्यवस्था की गई है। चक्रवर्ती योजनाओं के अन्तर्गत भी पंजाब तथा देहली जैसे कुछ राज्यों में हरिजनों और कृषि श्रमिकों के रहने के लिये मकान बनाने के लिए भूमि प्रदान की गई है।

### कृषि श्रमिकों का संगठन

यह भी देखने में आता है कि कृषि श्रमिकों का औद्योगिक श्रमिकों जैसा कोई संगठन नहीं है। औद्योगिक श्रमिक तो संघों के माध्यम से अपने हितों की रक्षा कर लेते हैं, लेकिन कृषि श्रमिक अभी तक अपने आपको संगठित नहीं कर पाये हैं। इसका कारण यह है कि वे दूर-दूर तथा अलग-अलग गाँवों में रहते हैं। जैसा कि श्री जगजीवन राम ने सुझाव दिया है, कृषि श्रमिकों को संगठित करने का सबसे अच्छा उपाय सहकारी समितियाँ ही हैं। उन्हें सहकारी समितियों का सदस्य बनने का अवसर देना चाहिये, जिसके लिये यदि आवश्यक हो तो समिति के नियमों को सरल कर देना चाहिये। इन समितियों की पंचायतों में भी कृषि श्रमिकों का



विशेष रूप से प्रतिनिधित्व होना चाहिये। उनके लिये पृथक् समितियों का भी निर्माण किया जा सकता है। यदि वे एक बार किसी तरह सशक्ति हो गये, तो अपनी देखभाल करने में स्वयं समर्थ हो जायेंगे। इसके अतिरिक्त ऐसी समितियाँ लाभदायक कार्य भी कर सकती हैं, जैसे—गौण व्यवसायों का संचालन करना, ग्रामीण मकानों की दशा में उन्नति करना, कृषि श्रमिकों द्वारा उत्पादित सामान की बिक्री की व्यवस्था करना, ब्याज की कम दरों पर कृषि श्रमिकों को ऋण दिलाना तथा उनमें मितव्ययिता की आदत डालना, आदि। यहाँ यह बात विशेष उल्लेखनीय है कि भारतीय राष्ट्रीय श्रमिक संघ कांग्रेस ने कृषि श्रमिकों के क्षेत्र में स्वयं कार्य करने का निश्चय किया है और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये वह कुछ श्रमिकों को प्रशिक्षण भी दे रही है।

### कृषि भूमि सुधार

यहाँ इस बात का उल्लेख किया जा सकता है कि गत कुछ वर्षों से कृषक वर्ग की उन्नति के लिये कई विधान बनाये गये हैं। भारत सरकार ने कृषि सम्बन्धी विवादों को रोकने तथा लगान उपकर और इसी प्रकार के सम्बन्धित विषयों में विकास तथा आसामियों को तत्काल सहायता देने के लिये सन् १९४६ में प्रथम बार मारवाड कृषि सहायता अध्यादेश जारी किया। बिहार, उत्तर प्रदेश तथा मद्रास आदि में जमींदारी उन्मूलन अधिनियम पारित किये गये हैं और लगभग सभी राज्यों में भूमि सुधार के लिये पग उठाये गये हैं। लेकिन यह विधान किसानों को कृषि उपज में से उचित भाग दिलाने के सम्बन्ध में तथा भूवृत्ति, अर्थात् पट्टेदारी पद्धति में सुधार करने के हेतु ही बनाये गये हैं। कृषि श्रमिकों की समस्याओं पर तो बहुत ही कम ध्यान दिया गया है।

### कृषि श्रमिकों के लिए न्यूनतम मजदूरी

एक अन्य पग जो कृषि श्रमिकों के हित के लिए उठाया गया है, वह १९४८ का न्यूनतम मजदूरी अधिनियम है। इसमें कुछ निश्चित कृषि रोजगारों में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने की व्यवस्था की गई है। इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य सरकारों को कृषि श्रमिकों के लिये तीन वर्ष के अन्दर-अन्दर न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करनी थी। इसमें इस बात की भी व्यवस्था है कि मजदूरी की दरों का समय-समय पर, परन्तु ५ वर्ष के भीतर ही, पुनरावलोकन किया जाये। अधिनियम की द्वितीय अनुसूची में कृषि श्रमिकों का विवेचन है। यह अधिनियम कृषि में रोजगार की निम्नलिखित व्याख्या करता है—“कृषि में रोजगार से तात्पर्य यह है कि किसी भी प्रकार की खेती में श्रमिक लगा हो, अर्थात् इसमें भूमि की जुताई और बुवाई भी आ जाती है और अन्य कार्य भी सम्मिलित हो जाते हैं, जैसे—दुग्धशाला उद्योग, कृषि या उद्यान से सम्बन्धित किसी भी वस्तु का उत्पादन, खेती, बुवाई और कटाई, पशु-पालन, मधुमक्खी या मुर्गी पालन और अपनी खेती के कार्यों के साथ-साथ या उससे सम्बन्धित किसान द्वारा कई अन्य कार्य (इसमें वन-

सम्बन्धी कार्य, जैसे—सहृत्तीर फाटना, बाजार में अनाज ले जाने की तैयारी तथा व्यवस्था करना, अनाज को गोदाम में भरवाना या बेचना या अनाज को बाजार तक ले जाने के लिये गाड़ी चलाना आदि) भी सम्पन्नित हैं।”

न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने की कार्य-प्रणाली निम्नलिखित है : राज्य सरकारें यह जाँच करने के लिये कि मजदूरी कितनी दी जाये या तो किसी समिति की नियुक्ति करती है या फिर किसी सरकारी मजदूर में अपने प्रस्तावों को प्रकाशित करती है और उन प्रस्तावों को कार्य-रूप में परिणत करने से पूर्व उन पर वाद-विवाद करने के लिये कुछ समय देती हैं। इसके पश्चात् न्यूनतम मजदूरी की दरों को प्रकाशित करना होता है, जो तीन महीने के बाद लागू हो सकती हैं। इन सभी न्यूनतम मजदूरी के प्रस्तावों का पुनरावलोकन करने के लिये प्रत्येक राज्य में एक सलाहकार बोर्ड स्थापित करने की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त एक केन्द्रीय सलाहकार बोर्ड स्थापित करने की भी व्यवस्था है जो विभिन्न निर्णयों में सामं-जस्य कर सके। जहाँ कहीं आवश्यक हो वहाँ सलाहकार समितियाँ भी नियुक्त की जा सकती हैं। इस अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि मजदूरी मकब रूप में दी जानी चाहिए, लेकिन यदि सरकार से अनुमति प्राप्त हो गई है तो अदायगी जिसके रूप में भी की जा सकती है। समझौते के लिए भी अदायगी की व्यवस्था की गई है और यह अधिनियम कार्य के सामान्य घण्टों तथा अवकाश के दिनों की भी व्यवस्था करता है।

सन् १९४६ में केन्द्रीय सरकार ने इस सम्बन्ध में नियम बनाये और उन्हें राज्य सरकारों में परिचालित किया तथा आदेश दिया कि वे ११ मार्च सन् १९५० से पूर्व न्यूनतम मजदूरी नियत करने के सम्बन्ध में कार्यवाही करें। लेकिन इस योजना को कार्य-रूप में परिणत करने में कुछ विलम्ब हो गया और सरकार ने इस अधिनियम में विभिन्न संशोधन करके इसकी तारीख बढ़ा दी। पहले यह तारीख १५ मार्च, सन् १९५१ रखी गई, इसके बाद ३१ मार्च, सन् १९५२ कर दी गई, तत्पश्चात् इसे बढ़ाकर ३१ दिसम्बर, सन् १९५४ कर दिया गया। कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिये एक अतिरिक्त वर्ष और दिया गया। फिर नवम्बर, सन् १९५६ से एक अन्य संशोधन के अनुसार न्यूनतम मजदूरी नियत करने की अवधि बढ़ाकर ३१ दिसम्बर, सन् १९५६ कर दी गई, परन्तु सभी राज्यों में इस स्थिति तक यी न्यूनतम मजदूरी निर्धारित नहीं की जा सकी। सन् १९६१ में सरकार ने फिर एक संशोधित अधिनियम पारित किया जिसके अन्तर्गत अब राज्य सरकारों को छूट दे दी गई है कि वे प्रावश्यकतानुसार न्यूनतम मजदूरी किसी भी समय निर्धारित कर सकती हैं (देखिये पृष्ठ ५७३-७४ तथा ५७८)।

कृषि श्रमिकों के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने की कठिनाइयों का मजदूरी के अध्याय (पृष्ठ ५७८-७९) में पहले ही उल्लेख किया जा चुका है। उदा-हरणार्थ, यह कठिनाइया निम्नलिखित है : सांख्यिकीय सूचनाओं का ठीक-ठीक प्राप्त न होना, कृषि का मौसमी और परिवारम प्रकृति का खेजगार, कृषि में विभिन्न

सकते हैं। यह जांच राज्य सरकारों के सहयोग से श्रम मन्त्रालय द्वारा पूर्ण की गई और उसके निष्कर्ष १९५४-५५ में प्रकाशित किये गये।

इस पूछताछ का उद्देश्य रोजगार, आय, निर्वाह-सर्च तथा जीवन-स्तर और कृषि श्रमिकों की श्रम-प्रस्तुता से सम्बन्धित आंकड़े एकत्रित करना था। यह पूछताछ इस बात को दृष्टि में रखकर की गई थी कि न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के अतिरिक्त श्रमिकों की दशाओं में सुधार करने के लिए क्या-क्या सुधारात्मक तथा सुधारात्मक पथ उठाये जाने चाहियें। भारत के सभी राज्यों में तथा जम्मू और कश्मीर में भी यह पूछताछ की गई थी। क्योंकि अखिल भारतीय आधार पर हमसे पूर्व कृषि श्रमिकों की दशाओं के सम्बन्ध में अभी तक कोई पूछताछ नहीं की गई थी इसलिये यह कृषि श्रमिक पूछताछ धीरे-धीरे विभिन्न चरणों में की गई। जो पहला चरण था उसमें सन् १९४९ में जून से लेकर नवम्बर तक २७ गांवों में प्रारम्भिक पूछताछ की गई। इनमें से एक गाँव मैसूर में, दो-दो असम, उड़ीसा तथा मध्य प्रदेश में, तीन मद्रास में, चार बिहार में, पाँच पश्चिमी बंगाल में, तथा आठ उत्तर प्रदेश में थे। इन गाँवों की रिपोर्टों को प्रकाशित किया जा सका है।

कार्यकर्ताओं, धन और समय के सीमित होने के कारण यह सम्भव नहीं था कि देश के सभी ५,६०,००० गाँवों में पूछताछ की जाय। अतः नमूने के तौर पर ८१२ गाँवों को जाँच के लिए छाँट लिया था। पूछताछ की अवधि एक वर्ष थी और इस पूछताछ द्वारा एकत्रित किये गये आंकड़े भी इसी अवधि से सम्बन्ध थे। यह पूछताछ तीन विभिन्न अनुसूचियों (कार्य-क्रम) के माध्यम से तीन विभिन्न चरणों में की गयी। पहले दो चरणों का मुख्य उद्देश्य सामान्य आर्थिक दशाओं तथा गाँवों में रोजगार के ढाँचे और उन परिवारों के आकारों के सम्बन्ध में विश्लेषण करना था जिन्हें पारिवारिक गहन सर्वेक्षण (Intensive Family Survey) के हेतु कृषि श्रमिक परिवार माना जाता था। यह पारिवारिक गहन सर्वेक्षण जाँच का तीसरा चरण था। कृषि श्रमिक परिवार उस परिवार को माना गया जिसके सबसे बड़े सदस्य (मुखिया) का या रोजी कमाने वालों में से ५० प्रतिशत या उससे अधिक सदस्यों का मुख्य रोजगार कृषि था। इस प्रकार कृषि परिवार को निर्धारित करके ऐसे परिवारों में से "रेण्डम" आधार पर कुछ विशेष परिवारों को नमूने के तौर पर तीसरे चरण के लिए चुन लिया गया। इस प्रकार पूछताछ के प्रथम दो चरणों के नमूने की इकाई गाँव थे तथा तृतीय चरण की इकाई कृषि श्रमिक परिवार थे।

राज्य सरकारों, अर्थशास्त्रियों और विशेषज्ञों के परामर्श से इस विषय पर एक व्यापक प्रस्तावली का निर्माण किया गया। यह प्रस्तावली तीन भागों में विभाजित की गई थी। प्रथम भाग में सामान्य ग्राम कार्यक्रम (General Village Schedule) दिया गया था। इसके अन्तर्गत ग्रामों की सामान्य आर्थिक दशाओं, भूमि पट्टा पद्धतियों, परिवारों के रोजगार के ढाँचों, भूमि के उपयोगों, प्रचलित

मजदूरी की दरों, मजदूरी अदायगी की पद्धतियों, उपभोग की मुख्य-मुख्य वस्तुओं के धोक तथा फुटकर मूल्यों तथा अर्नैच्छक और बाहर से आए हुए श्रमिक यदि हो तो उनके विषय में सूचनाएँ एकत्रित करना था। एकत्रित किए गए आँकड़े चुने हुए ८१२ गाँवों के स्थानीय अधिकारियों के रिकार्डों पर आधारित थे।

द्वितीय भाग में सामान्य पारिवारिक कार्यक्रम (General Family Schedule) था। इसके अन्तर्गत रोजगार, चुने हुये गाँवों के परिवारों के आकार तथा उनकी आय अर्जन की क्षमता, आवास, जोतों के आकार, मजदूरी पर लगे श्रमिकों के रोजगार की सीमा, पशुओं तथा कृषि उपकरणों आदि के सम्बन्ध में आँकड़े एकत्रित करना था। इस चरण में बाह्य जाँचों द्वारा १०४,००० ग्रामीण परिवारों का सर्वेक्षण किया गया।

तृतीय भाग गहन पारिवारिक कार्यक्रम का था। इससे अन्तर्गत केवल कुछ चुने हुए कृषि श्रमिकों के ऐसे परिवारों को लिया गया था, जिनको प्रतिनिधि के रूप में माना जा सकता था। इन परिवारों को "रेन्डम" आधार पर चुना गया था। इस भाग में रोजगारी तथा बेरोजगारी से सम्बद्ध सूचना, कुल आय तथा निवल आय अर्नैच्छक श्रम, कृषि श्रमिक परिवारों के निर्वाह-वर्च तथा जीवन-स्तर और अणुप्रस्तुता से सम्बन्धित आँकड़े एकत्रित किये गये थे। इस गहन पारिवारिक सर्वेक्षण कार्य के लिये देश को ६ क्षेत्रों में विभक्त किया गया था। इस सर्वेक्षण से सम्बद्ध सात रिपोर्टें भी प्रकाशित की जा चुकी हैं। इनमें से एक रिपोर्ट सम्पूर्ण भारत तथा शेष ६ रिपोर्टें प्रत्येक क्षेत्र से सम्बन्धित हैं।

इस सर्वेक्षण के तीनों चरणों के कार्यक्रम से जो आँकड़े एकत्रित किये गये, वे इस प्रकार थे प्रपत्र III 'क' के मासिक आँकड़े थे, इनमें से ८१२ सामान्य गाँव से, १०४,००० सामान्य परिवार से और १,६१,००० गहन परिवार से सम्बन्धित थे। प्रपत्र III 'ख' के वार्षिक आँकड़े थे, जो १३,००० गहन परिवार कार्य जम से सम्बन्धित थे। प्रपत्र III 'ग' में दैनिक आँकड़े थे, जो २१,००० गहन परिवार कार्य जम से सम्बन्धित थे। इन कार्य क्रमों द्वारा जो आँकड़े प्राप्त हुए उनकी बड़ी सावधानी से जाँच की गई। इसके पश्चात् उन्हें श्रम मन्त्रालय के सांख्यिकीय विभाग में भली भाँति जाँच-पड़ताल करने के बाद सारिणी-बद्ध कर दिया गया। प्रत्येक क्षेत्र तथा प्रत्येक राज्य के लिये कुल १६ क्षेत्रीय तथा १६ राजकीय सारिणीय बनाई गई थी। न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने के लिये प्रदेशीय सरकारों को इन आँकड़ों को उपलब्ध कर दिया गया था।

पहली पूछताछ की रिपोर्ट "भारत में कृषि सम्बन्धी मजदूरी" (Agricultural Wages in India) नामक अंग्रेजी पुस्तिका—भाग १ तथा भाग २—में प्रकाशित की गई। दूसरी पूछताछ की रिपोर्ट 'ग्रामीण श्रम शक्ति तथा व्यावसायिक आकार (Rural Manpower and Occupational Structure) नामक पुस्तिका में दी गई है। पूछताछ के इन तीनों चरणों के परिणामों का सारांश 'कृषि श्रमिक—वह कैसे कार्य करते हैं और कैसे रहते हैं' (Agricultural Labour—

How They Work and Live) नामक एक प्रकाशन में दिया गया है। अब इस पुछताछ की सभी रिपोर्टें प्रकाशित की जा चुकी हैं। पुछताछ में सन् १९४६ से सन् १९५१ तक की अवधि ली गई है।

आयोजना आयोग की सिफारिशों के फलस्वरूप श्रम व रोजगार मन्त्रालय ने केन्द्रीय संस्थान संस्था तथा राष्ट्रीय सम्पन्न सर्वे निदेशालय तथा भारतीय संस्थान संस्थान के सहयोग से १९५६-५७ में द्वितीय कृषि श्रमिक पुछताछ आरम्भ की। यह पुछताछ ३,६०० गांवों में की गई जिनको 'विजिण्ट रेन्जम' आधार पर छांटा गया था और १२ मास की अवधि में इनमें पुछताछ की गई थी। नमूने के तौर पर छांटे हुए इन गांवों में से २८,१६० कृषि श्रमिक परिवारों से (जिन्हें नमूने के तौर पर छांट लिया गया था) रोजगार, बेरोजगारी, मजदूरी आय, व्यय तथा ऋण-प्रस्तुता से सम्बन्धित आंकड़े एकत्रित किये गये थे। इस द्वितीय पुछताछ का एक मुख्य उद्देश्य यह था कि १९५०-५१ तथा १९५६-५७ के मध्य में जो प्रथम पंचवर्षीय आयोजना की विकास योजनाओं से उन्नति हुई है उसका प्रभाव कृषि श्रमिकों पर कितना हुआ है—इस बात को आँका जाय। परन्तु आँच में इस बात का उल्लेख किया गया है कि इस प्रकार की तुलना पूर्णरूप से सही नहीं हो सकती क्योंकि दोनों जाँचों में परिभाषाओं, प्रत्यक्ष (Concept) तथा पद्धतियों में भिन्नता थी। द्वितीय पुछताछ की रिपोर्ट १९६० में प्रकाशित हुई। द्वितीय पुछताछ के निष्कर्ष प्रथम पुछताछ की तुलना में निम्नलिखित हैं—

### व्यावसायिक ढांचा (Occupational Structure)

(१) कृषि श्रमिक परिवारों की औसत संख्या १९५६-५७ में १ करोड़ ६३ लाख थी तथा १९५०-५१ में यह संख्या १ करोड़ ३६ लाख थी। इस प्रकार संख्या १६ लाख कम हो गई थी। यह कमी इस कारण हो सकती है कि दोनों पुछताछों में "कृषि श्रमिक परिवार" की परिभाषा में कुछ भिन्नता थी।

(२) भूमिहीन कृषि श्रमिक परिवार १९५६-५७ में ५७ प्रतिशत थे तथा १९५०-५१ में कुल संख्या का ५० प्रतिशत थे।

(३) १९५०-५१ की पुछताछ के अनुसार सम्बद्ध और नैमित्तिक कृषि श्रमिक परिवारों का अनुपात १० : ६० था। १९५६-५७ की जाँच के अनुसार २७ प्रतिशत तो सम्बद्ध श्रमिक परिवार थे तथा शेष नैमित्तिक श्रम परिवार थे।

(४) कृषि श्रमिक परिवारों का औसत आकार १९५०-५१ में ४.३० था और यह बढ़कर १९५६-५७ में ४.४० हो गया था। १९५६-५७ में धनोपार्जन करने वाले सदस्यों की संख्या प्रति परिवार २.०३ थी जिनमें से १.१३ पुरुष, ०.७४ महिलाएँ तथा ०.१६ बालक थे। १९५०-५१ में ऐसे सदस्यों की संख्या २.० थी जिनमें से १.१ पुरुष, ०.८ महिलाएँ तथा ०.१ बालक थे।

(५) १९५६-५७ में कृषि श्रमिकों की अनुमानित संख्या ३ करोड़ ३० लाख थी जिसमें से १ करोड़ ८० लाख पुरुष, १ करोड़ २० लाख महिलाएँ तथा ३० लाख

बालक थे। १९५०-५१ में कृषि श्रमिकों की संख्या ३ करोड़ ५० लाख थी जिनमें से १ करोड़ ६० लाख पुरुष, १ करोड़ ४० लाख महिलाएँ तथा २० लाख बालक थे।

रोजगार व बेरोजगारी (Employment and Unemployment) २

(१) नैमित्तिक वयस्क पुरुष श्रमिकों की औसत रूप से १९५०-५१ के वर्ष में २०० दिन तथा १९५६-५७ में १६७ दिन मजदूरी पर रोजगार मिलता था। १९५०-५१ में ७५ दिन तथा १९५६-५७ में ४० दिन में स्वयं के रोजगार पर लगे रहते थे।

(२) नैमित्तिक वयस्क महिला श्रमिकों की १९५०-५१ में १३४ दिन तथा १९५६-५७ में १४१ दिन मजदूरी पर रोजगार मिलता है।

(३) बालकों के रोजगार दिवस की संख्या १९५०-५१ के वर्ष में १६५ थी और १९५६-५७ में २०४ थी।

(४) नैमित्तिक वयस्क पुरुष श्रमिक १९५६-५७ में १२८ दिन तथा १९५०-५१ में ६० दिन बेरोजगार रहते थे।

रिपोर्ट के अनुसार, प्रथम पृष्ठताछ (१९५०-५१) में रोजगार सम्बन्धी आंकड़े पूर्ण रूप से एकत्रित नहीं किये गये थे। द्वितीय पृष्ठताछ (१९५६-५७) में, उतनी गहनता को दृष्टिगत रखा गया था जिसके द्वारा बड़ी या छोटी क्रिया की रूपरेखा का निर्धारण होना था। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए चार गहनता बनाये गये, यर्थात् पूर्ण, आधी, नाममात्र की (nominal), तथा घुन्य।

प्रथम पृष्ठताछ में स्वयं रोजगार के आंकड़े भी पृथक् रूप से एकत्रित नहीं किये गये थे वरन् उनका अनुमान लगा लिया गया था।

मजदूरी (Wages)

(१) कृषि श्रमिक परिवारों की कृषि कार्यों तथा गैर-कृषि कार्यों से औसत आय १९५०-५१ में ७६% थी तथा १९५६-५७ में ८१% थी। १९५०-५१ में ५६% तथा १९५६-५७ में ४८% कार्य दिनों के लिए नकदी में भुगतान किया गया था। जिन्स में पूर्ण रूप से अदायगी १९५०-५१ में ३१.३% तथा १९५६-५७ में ४०.५% कार्य दिनों के लिये की गई थी। १९५०-५१ में ६८% तथा १९५६-५७ में १०.८% कार्य दिनों के लिये भुगतान जिन्स और नकदी दोनों के रूप में किया गया था।

(२) वयस्क पुरुष श्रमिक की औसत दैनिक मजदूरी १९५०-५१ में १.०६ रु० थी जो फिर कर १९५६-५७ में ६६ नये पैसे रह गई थी। वयस्क महिला श्रमिकों की भी औसत दैनिक मजदूरी १९५०-५१ में ६८ नये पैसे थी और १९५६-५७ में ५६ नये पैसे रह गई थी। बाल श्रमिकों की औसत दैनिक मजदूरी १९५०-५१ में ७० नये पैसे तथा १९५६-५७ में ५३ नये पैसे थी।

(३) दोनों पृष्ठताछों में औसत मजदूरी की तुलना करते समय यह ध्यान रखना चाहिए कि भुगतान पद्धतियाँ जिन्स और नकदी में अदायगी की गमहृत

आदि में भिन्नता थी तथा जिन अदायगी का मूल्यार्जन १९५६-५७ में तो थोके कीमतों के अनुसार किया गया था तथा १९५०-५१ में फुटकर कीमतों के अनुसार किया गया था ।

(४) कृषि में कुल मजदूरी का अनुमान १९५६-५७ में लगभग ५२० करोड़ रुपये था और १९५०-५१ में ५०० करोड़ रुपये था । इस वृद्धि का कारण यह था कि १९५६-५७ में सम्बद्ध अधिक परिवारों का औसत (लगभग २७ प्रतिशत) १९५०-५१ के औसत (लगभग १० प्रतिशत) से अधिक था और सम्बद्ध अधिक परिवारों की वार्षिक औसत आय १९५६-५७ में १९५०-५१ की अपेक्षा अधिक थी ।

### पारिवारिक आय (Household Income)

(१) कृषि अधिक परिवार की वार्षिक औसत आय १९५०-५१ में ४४७ रु० थी और १९५६-५७ में ४३७ रु० थी ।

(२) विभिन्न स्रोतों से कृषि अधिक परिवारों को दोनों पक्षताओं की अवधि में जो औसत आय हुई वह निम्न प्रकार की—(कोष्ठक में दिये गए आंकड़े तनाम स्रोतों से जो आय हुई उसका प्रतिशत बताते हैं ।

आय का स्रोत	१९५१-५२ (रुपये)	१९५६-५७ (रुपये)
(क) भूमि की जुताई से	५६६० (१३.४६)	३००७ (६.८७)
(ख) कृषि भूमि से	२८६.६० (६.४२०)	३१६.५५ (७.३०४)
(ग) गैर-कृषि भूमि से	५३.१६ (१.१६०)	३४.६४ (७.६६)
(घ) अन्य	४६.६४ (१०.५१)	५२.६१ (१२.१०)

स्रोतों की जुताई से तथा गैर-कृषि भूमि से तो आय १९५६-५७ में कम हो गई थी, परन्तु कृषि भूमि से आय बढ़ गई थी ।

### उपभोग तथा निर्वाह लागत खर्च

### (Consumption and Cost of Living)

(१) कृषि अधिक परिवार का वार्षिक औसत उपभोग व्यय १९५०-५१ में ४६१ रुपये था जो बढ़कर १९५६-५७ में ६१७ रुपये हो गया । विभिन्न मर्कों पर दोनों वर्षों में प्रतिशत व्यय निम्न प्रकार था—

	१९५०-५१	१९५६-५७
भोजन	८५.३	७७.३
कपड़ा तथा जूता	६.३	६.१
ईंधन व प्रकाश	१.१	७.६
विविध मद तथा सेवाएँ	७.३	८.७

(२) १९५६-५७ में प्रति परिवार औसत आय ४३७ रुपये थी परन्तु औसत उपभोग व्यय ६१७ रु० था । इस प्रकार १८० रु० का घाटा था । इस घाटे की

पूति पिछली बचत, सम्पत्ति का श्रव्य, दूसरे साधनों से धन की प्राप्ति तथा ऋण लेकर की गई थी।

### ऋणग्रस्तता (Indebtedness)

(१) १९५६-५७ में ६४% और १९५०-५१ में ४५% कृषि श्रमिक परिवार ऋणग्रस्त थे। १९५०-५१ में प्रति परिवार ऋण की औसत मात्रा ४७ रुपये थी और १९५६-५७ में ८८ रुपये थी।

(२) प्रति ऋणग्रस्त परिवार का औसत ऋण भी १९५०-५१ में १०५ रु० से बढ़कर १९५६-५७ में १३८ रुपये हो गया था।

(३) कृषि श्रमिक परिवारों का कुल अनुमानित ऋण १९५६-५७ में १४१ करोड़ रुपये था तथा १९५०-५१ में ८० करोड़ रुपये था।

(४) कुल ऋण में से लगभग ४६% ऋण को उपभोग व्यय के लिये लिया गया था। सामाजिक कार्यों के लिए ऋण का प्रतिशत २४ तथा उत्पादन कार्यों के लिये १६ था। शेष १९% ऋण विविध मूल्यों पर व्यय करने के लिए लिया गया था।

(५) कुल ऋण में से १४% महाजन से, ४४% मित्रों व सम्बन्धियों से, १५% मालिकों से ५% दुकानदारों से तथा १% सहकारी साख समितियों से लिया गया था।

समय पूछताछ १९६३ में की गई जिसे 'ग्रामीण श्रम पूछताछ' का नाम दिया गया है। यद्यपि प्रारम्भ में विचार यही था कि यह पूछताछ पहली दोनो पूछताछ से अधिक व्यापक होगी, परन्तु राष्ट्रीय सकट के कारण इसका क्षेत्र सीमित करना पड़ गया। राष्ट्रीय सैम्पल सर्वे के १८ वें दौर (फरवरी १९६३ - फरवरी १९६४) के बीच कृषि श्रमिक परिवारों सहित ग्रामीण श्रमिक परिवारों की आय तथा उपाधोग पर व्यय के आंकड़े एकत्र किये गये और राष्ट्रीय सैम्पल सर्वे के १६ वें दौर तथा २०वें दौर के प्रथम उप-दौर (जुलाई १९६४-जुलाई १९६५) में ग्रामीण श्रमिक परिवारों के रोजगार, बेकारी, आय तथा ऋणग्रस्तता से सम्बन्धित आंकड़े एकत्र किये गये। एकत्रित आंकड़ों के सारणीकरण का कार्य प्रगति पर है और १९६८ के अन्त तक उसके पूरे हो जान की आशा है। यह भी आशा की जाती है कि इस पूछताछ की रिपोर्ट अधिक व्यापक तथा विश्वस्त होगी क्योंकि पहली दोनो पूछताछ की रिपोर्टों पर काफी नुकताचीनी की गई थी। यह कहा गया था कि इन दोनो पूछताछ में आंकड़े एकत्र करने के लिए जो रीतियाँ काम में लाई गईं, वे अधिक वैज्ञानिक नहीं थीं। सर्वेक्षण जल्दी में किये गये और रिपोर्टों में जो परिणाम निकाले गये वे भी जल्दबाजी में। यह भी उल्लेखनीय है कि ग्रामीण श्रमिकों की समस्याओं के सम्बन्ध में देश के विभिन्न भागों में समय-समय पर अनुसन्धान छानों द्वारा तथा आयोजना आयोग की अनुसन्धान कार्यन्वय समिति द्वारा चालू कार्यक्रमों के अन्तर्गत महान अध्ययन किया जाता रहा है। इन सर्वेक्षणों की



रिपोर्टों से भी ऐसे महत्वपूर्ण आंकड़े प्राप्य होंगे जिनके द्वारा कृषि श्रमिकों की समस्याओं के समाधान के लिये नीतियों का निर्माण करने में सहायता मिलेगी।

## बेगार की समस्या (Problem of Forced Labour)

बेगार या अनिवार्य श्रम का उस कार्य या सेवा से अभिप्राय है जिसके लिए चाहे मजदूरी भ्रदा की जाती हो या न की जाती हो, परन्तु जो किसी व्यक्ति से उसकी इच्छा के विरुद्ध बलपूर्वक कराई जाती है। बेगार की समस्या एक गम्भीर सामाजिक बुराई है और यह बुराई आभोण भारत के अनेक भागों में पाई जाती है। जैसा कि ऊपर संकेत किया गया है, कृषि श्रमिक पुछताछ ने कुछ पिछड़े हुए गाँवों में इस दासता की प्रथा के पाये जाने की ओर संकेत किया है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के सन् १९३० के बेगार से सम्बन्धित अभिसमय के परिणामस्वरूप सन् १९३१ में भारतीय विधान सभा में एक प्रस्ताव पारित किया था, जिसमें भारत सरकार से यह माँग की गई थी कि वह इस बेगार की बुराई को दूर करने के लिये कुछ आवश्यक कार्यवाही करे। फलस्वरूप भारत सरकार ने प्रांतीय सरकारों को यह आदेश दिया कि वे उन विभिन्न अधिनियमों की जाँच करें, जिनके अन्तर्गत बेगार ली जाती थी। ऐसे अधिनियम अपराधी प्रवृत्ति की जातियों के तथा मज्जा द्यवहार करने वाले कँदियों को छोड़ने के सम्बन्ध में थे। इसी प्रकार के कुछ अन्य सामाजिक विधान भी थे। राज्य सरकारों को यह भी आदेश दिया गया कि वे यथासम्भव धीमातिशीघ्र इस बेगार की प्रथा को समाप्त कर दें। इसके अतिरिक्त भारत सरकार ने केन्द्रीय अधिनियमों की भी जाँच की। जमींदार या अन्य लोग वैयक्तिक रूप से बेगार न ले सकें, इसके लिए सन् १८०६ के बंगाल विनियमन अधिनियम में तथा मालगुजारी के कुछ अधिनियमों में संशोधन किये गये। कुछ प्रांतीय सरकारों ने दौरा करने वाले अधिकारियों द्वारा इस बेगार सेने की प्रथा को रोकने के लिये प्रशासनिक आदेश भी जारी किए। अनेक देशी राज्यों ने भी बेगार के विषय पर विधान बनाये थे।

परन्तु इस प्रथा में अधिक परिवर्तन नहीं हो सका। इसलिए सन् १९४७ में भारत सरकार ने केन्द्रीय, प्रांतीय तथा भारतीय राज्यों के विभिन्न अधिनियमों तथा बेगार पर उपलब्ध सम्पूर्ण साहित्य का अध्ययन करने के लिये एक विशेष अधिकारी नियुक्त किया। इस अधिकारी को इस विषय पर रिपोर्ट देनी थी कि तत्कालीन विधान किस सीमा तक बेगार को रोकने में समर्थ था तथा भविष्य में इस बेगार को रोकने के लिये क्या करना आवश्यक था। यह रिपोर्ट, जो प्रस्तुत की जा चुकी है, कई स्थानों पर बेगार की बुराइयों की ओर संकेत करती है तथा बेगार करने वाले श्रमिकों के प्रकार आदि के सम्बन्ध में व्यापक सूचनाये देती है।

निम्नलिखित तीन शीर्षकों के अन्तर्गत बेगार का वर्गीकरण किया जा सकता है—(१) सार्वजनिक कार्यों के लिए सरकार द्वारा वैध रूप से ली गई अधिग्रसित (Requisitioned) बेगार। (२) जमींदारों या ऋण-दाताओं द्वारा बलपूर्वक ली

गई बेगार, तथा (३) रीति-रिवाजों के अन्तर्गत ली जाने वाली बेगार, जो निजी व्यक्तियों द्वारा ली जाती है।

अपने कर्तव्य-पालन में सावजनिक अधिकारियों द्वारा अनिवार्य श्रम या बेगार सावजनिक कार्यों के लिए सभी वर्गों के व्यक्तियों से ली जाती है। उदाहरणार्थ, लोगों को अनिवार्य रूप से कुछ कार्य करने पड़ते हैं, जैसे—पुलिस या मजिस्ट्रेट को किसी अपराध की सूचना देना, किसी अपराधी को पकड़ना, किसी सावजनिक अधिकारी को उसके कर्तव्य-पालन में सहायता देना, सावजनिक सम्पत्ति की सफाई या बेल्डरेत करना, धाग, वाड, महामारी आदि जैसे सड़कों में सहायता देना और सावजनिक हित के कार्य करना, आदि। यह भी देखा गया है कि कुछ अधिनियमों में ऐसे उपबन्ध हैं जिनके अन्तर्गत कुछ विशेष कार्यों के लिए बेगार की अनुमति या सुविधा है। भारत सरकार इन अधिनियमों में संशोधन करने का विचार कर रही है।

अन्य प्रकार की एक और बेगार भी है। यह बेगार जमींदार अपने आसामियों तथा गाँव के अन्य निवासियों से अपने स्वामित्व के बल पर लेते रहे हैं। वास्तव में इन जमींदारों को अपने आसामियों से लगान लेने के अतिरिक्त और कुछ प्राप्त करने का अधिकार नहीं होता। सभी राज्य सरकारों ने अपने रीयतदारी विधान में ऐसी व्यवस्था की है, जिसके अन्तर्गत आसामियों से अवैधानिक रूप से बेगारें या सेवाएँ लेना एक दण्डनीय अपराध घोषित कर दिया गया है। लेकिन इन सब बातों के होते हुए भी मासिक वर्ष में कई बार आसामियों को बिना मजदूरी दिये या थोड़ी सी मजदूरी देकर अपने खेतों पर कार्य करने के लिए विवश कर देते हैं। कभी-कभी यह जमींदार गाँव के कुछ निवासियों को मकानों के लिये या खेती के लिये भूमि दे देते हैं, जिसका लगान उन्हें या तो नकद रूप में भुगतान करना पड़ता है या फिर उपज के कुछ भाग के रूप में। ऐसे आसामी को प्रायः या तो अपने जमींदार के खेतों में कार्य करना पड़ता है या फिर उसके घरेलू कार्य करने पड़ते हैं। अनेक बार तो उसके परिवार के सदस्यों को भी जमींदार के लिए कार्य करना पड़ता है, जिसके लिये प्रायः उन्हें कोई मजदूरी नहीं दी जाती, और यदि दी भी जाती है, तो वह बहुत कम होती है। इस सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि आसामी न तो कार्य करने के लिये मना ही कर सकते हैं और न मजदूरी ही के लिये किसी प्रकार का मोन भाव कर सकते हैं, क्योंकि उन्हें इस बात का भय होता है कि वही ऐसा न हो कि उन्हें उनके खेतों या मकानों की भूमि से निकाल दिया जाय। भारत में अनेक आभीण क्षेत्रों में जहाँ-जहाँ यह जमींदारी प्रथा विद्यमान थी या विद्यमान है, जमींदारों द्वारा बेगार लिए जाने के विषय में साधारणतया यही बातें अधिक पाई गई हैं।

इसके अतिरिक्त एक और बेगार है। यह बेगार ऋणदाता लेते हैं। दास श्रमिकों का वर्णन करते समय इस बेगार का उल्लेख किया जा चुका है। कभी-कभी जमींदार अपने आसामियों को ऋण देते हैं, तथा मकानों के लिये भूमि देते हैं और इस प्रकार सदा के लिये उन्हें अपने यहाँ गौकरी करने के बन्धन में आबद्ध

कर लेते हैं। यह प्रथा ग्रामीण भारत के अनेक भागों में प्रचलित है। इस प्रथा को भिन्न-भिन्न नाम भी दिये गये हैं। उदाहरणार्थ, उत्तर प्रदेश, बिहार तथा मध्य भारत के कुछ भागों में इस प्रथा को 'हरवाही' पद्धति कहते हैं। यही प्रथा बिहार के अन्य भागों में 'कैमुती', उड़ीसा तथा मद्रास के कुछ भागों में 'गोठी', मद्रास के कुछ अन्य भागों में 'चेय' तथा गुजरात आदि में 'हाजी' कहलाती है। ऋण के लेने-देने में कामूनी दायित्व केवल इतना ही होता है कि ऋण को व्याज सहित चुका दिया जाये। लेकिन इस प्रथा के अन्तर्गत जब तक ऋण की अदायगी नहीं हो जाती, देनदार को अपने ऋणदाता के लिए सारीरक श्रम करना पड़ता है। यह ऋण यथार्थ में घटने की अपेक्षा बढ़ता ही चला जाता है। ऐसा भी होता है कि देनदार तथा कभी-कभी उसके परिवार के सदस्य भी आजीवन इस बंधन में बंध जाते हैं, और देनदार की मृत्यु के बाद भी उसके पुत्र को पैतृक सम्पत्ति के रूप में अपने पिता के सभी अधिकारों तथा दायित्वों का भार वहन करना पड़ता है। अनेक राज्य सरकारों ने इस घुराई को दूर करने के लिये पण उठाये हैं। सन् १९२० में बिहार तथा उड़ीसा सरकार ने इस घुराई को जड़ से दूर करने के लिए "बिहार तथा उड़ीसा कैमुती समझौता अधिनियम" पारित किया। मद्रास सरकार ने सन् १९४० में "मद्रास भूमिभरण ऋण दासत्व उन्मूलन विनियम" (Madras Agency Debt Bondage Abolition Regulation) पारित किया। उड़ीसा सरकार ने सन् १९४८ में उड़ीसा ऋण दासत्व उन्मूलन विनियम बनाया। अन्य राज्य सरकारों के ऋण विधान ने भी कुछ सीमा तक इस प्रथा की घुराई को कम करने में सहायता दी है।

इसके अतिरिक्त ग्रामीण क्षेत्रों में परम्परागत बेगार भी पाई जाती है। जमीनों, कुन्हारों, नाइवों तथा घोड़ियों आदि द्वारा अन्य वर्गों के व्यक्तियों के प्रति की गयी व्यावसायिक सेवाये इसी बेगार के अन्तर्गत आती है। इन सेवाओं के लिये पारिश्रमिक या तो कटाई के समय कृषि की कुछ उपज के रूप में या ठरसबो या रथीहारों के अवसर पर भोजन तथा कपड़ों के कुछ उपहारों के रूप में दिया जाता है। इस प्रकार की बेगार सामान्यतया दोनों पक्षों के लिये लाभदायक समझी जाती है। लेकिन इस पद्धति में भी दोषों का अवसर रहता है। आजकल प्राधुनिक शिक्षा के प्रभाव तथा गांवों की पृथक्ता समाप्त हो जाने के कारण इस प्रकार की सेवाये अधिक प्रचलित नहीं हैं और ऐसे लोग, जो इस प्रकार की सेवाये करते हैं, अब सामान्यतया नकद रूप में तत्काल मजदूरी की अदायगी को माँग करते हैं।

इन सब बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि किसी भी प्रकार की बेगार लेना अच्छा नहीं है। इस प्रकार की बेगार मानवी सम्मान के सर्वथा विरुद्ध है। जिस व्यक्ति से भी बेगार के किसी काम के लिये कहा जाता है, वह साधारणतया बुरी तरह कुल जाता है, चाहे वह कार्य सार्वजनिक हित के लिये ही क्यों न हो। अतः भारतीय संविधान के अनुच्छेद २३ के अन्तर्गत मनुष्य जाति का पणन तथा हर प्रकार की बेगार को निषेध कर दिया गया है। परन्तु सार्वजनिक

कार्यों के लिये राज्य द्वारा कुछ अनिवार्य सेवायें वलपूर्वक ली जा सकती हैं। भारतीय दण्ड विधान की धारा ३७४ में भी इस बात की व्यवस्था की गई है कि जो लोग अवैध रूप से वेगार करते हैं उन्हें या तो कारावास का दण्ड दिया जा सकता है या उन पर कुछ जुर्माना किया जा सकता है। सन् १९२४ के 'अपराधी जाति अधिनियम' में कुछ सीमा तक वेगार लेने की अनुमति दी गई थी, परन्तु इन अधिनियम को १९५२ में निरस्त कर दिया गया। १९५७ में अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सम्मेलन के ४१वें अधिवेशन में वेगार उन्मुक्तन पर एक अभिसमय (अभिसमय नं० १०५) अपनाया गया। यह अभिसमय इस बात की सिफारिश करता है कि समस्त सदस्य राष्ट्रों को तत्काल और पूर्णरूप से वेगार या अनिवार्य धर्म समाप्त करने के लिये प्रभावात्मक ढंग उठाने चाहियें। यह अभिसमय जनवरी १९५६ से लागू करने की सिफारिश थी। भारत ने इस अभिसमय को अभी तक नहीं अपनाया है।

### अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन तथा कृषि श्रमिक

अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन अब कुछ समय से कृषि श्रमिकों में रुचि ले रहा है। मिश्रित सलाहकार कृषि समिति का प्रथम अधिवेशन सन् १९२३ में किया गया था, और इसके पश्चात् युद्ध प्रारम्भ होने से पूर्व इस समिति के नियमित रूप से आठ अधिवेशन हुए। इसके पश्चात् अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन ने अपनी एक स्थायी कृषि समिति बनाई। यह समिति युद्ध काल के उपरान्त पुनर्निर्मित की गई। भारत ने इस समिति के विचार-विमर्श में सक्रिय भाग लिया है। सन् १९५७ में दिल्ली में तथा जनवरी, सन् १९५० में 'नाबरा ईलिया' (थी लका) में किये गए एशियायी प्रादेशिक सम्मेलनों में कृषि रोजगार में मजदूरी के विनियमन के प्रश्न पर विचार किया गया था और सन् १९५० में अन्तर्राष्ट्रीय धर्म सम्मेलन के ३३वें अधिवेशन के कार्यक्रम में 'कृषि में न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने की व्यवस्था' तथा 'कृषि में धर्म समस्यायें' नामक विषय विचार-विमर्श के लिए रखे गए थे। सन् १९५१ में सम्मेलन के ३४वें अधिवेशन तथा सन् १९५२ के ३५वें अधिवेशन में 'कृषि में सबेले छुट्टियों' के विषय पर विचार किया गया। 'कृषि में व्यावसायिक प्रशिक्षण' तथा कृषि में किसानों तथा बालकों के रोजगार से सम्बद्ध प्रस्तावों को स्थायी कृषि समिति द्वारा पारित किया गया था। सन् १९५२ में सम्मेलन के ३६वें तथा ३७वें अधिवेशन में 'कृषि के व्यावसायिक प्रशिक्षण' पर विचार हुआ। स्थायी कृषि समिति तथा अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन की एशियायी सलाहकार समिति ने भी समय-समय पर कृषि श्रमिकों की विभिन्न समस्याओं पर विचार विमर्श किया है। उदाहरणतः, नवम्बर १९५५ में एशियायी सलाहकार समिति ने कृषि सम्बन्धी साख तथा एशियाई देशों में आर्थिक विकास के सामाजिक पहलू के विषयों पर कृषि में पूँजी निर्माण और उत्पादकता के सम्बन्ध में विचार किया। नवम्बर १९५७ में चौथी एशियायी क्षेत्रीय सम्मेलन में भी बटाई वाले श्रमिक, किसान श्रमिक तथा अन्य कृषि श्रमिकों के कार्य ब रहन-सहन के विषयों पर विचार विमर्श हुआ।

वून १९६० में अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन के ४४वें अधिवेशन में ऐसे देशों के, जिनमें विकास कार्यक्रम हो रहे थे, ग्रामीण समुदाय की आय तथा रहन-सहन की दशाओं में उन्नति के सम्बन्ध में एक व्यापक प्रस्ताव पारित किया तथा १९६१ के अधिवेशन में १९६२ के बजट में ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों के सम्बन्ध में १९६३ के लिये एक विशेष व्यवस्था की गई जिसके अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में रोजगार देने की समस्या पर अधिक बल दिया गया।

**कृषि श्रमिकों की दशा में उन्नति करने के सम्बन्ध में कार्यक्रम**

कृषि श्रमिकों की दशाओं में सुधार करने के लिये सर्वांगीण प्रयत्नों की बड़ी आवश्यकता है। यह समस्या कृषि में सामान्य सुधार तथा परती भूमि के पुनरुद्धार तथा अन्य ऐसे विषयों से सम्बन्धित है जैसे ग्रामीण आवास, स्वच्छता तथा स्वास्थ्य योजनाएँ, वयस्क शिक्षा, श्रमिकों की ऋणप्रवृत्तता से निवृत्ति, बहु-उद्देशीय सहकारी समितियों की स्थापना, ग्राम पंचायतों का निर्माण, आदि। अनेक राज्य सरकारें कृषि श्रमिकों के कल्याण के लिए इन विषयों पर पहले ही कुछ पग उठा चुकी हैं। प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में भी भूमिहीन श्रमिकों तथा घाटे की जोतों के मालिकों को भूमि देने की नीति पर अधिक बल दिया गया है। अभी हाल ही में पुनरुद्धारित की गयी भूमि तथा ऐसी भूमि जो अब तक बेकार पड़ी हुई थी, उनके लिये पहले ही भत्ता कर दी गई है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये २ करोड़ रुपए की धनराशि निश्चित की गई थी। एक करोड़ रुपये भूमिहीन श्रमिकों के पुनर्वास के लिये व्यय किये गये थे। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में यह सुझाव दिया गया था कि भूमिहीन श्रमिकों को भूमि पर फिर से बसाने के लिये व्यापक योजनाएँ तैयार की जायें तथा इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये बोर्ड बनवाये जायें। श्रमिक सहकारी उत्पादन समितियों को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये तथा कृषि श्रमिकों को मकान बनाने के लिये भूमि भी बिना लागत के उपलब्ध होनी चाहिये। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में ५ करोड़ रुपए की सहायता से २० हजार भूमिहीन श्रमिक परिवारों को १ लाख एकड़ भूमि पर बसाने की योजना थी तथा ऐसे श्रमिकों की कठिनाइयों को दूर करने के लिये निम्नलिखित ४ सुझाव दिये गये थे—(१) कृषि उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि करने और पशु पालन के लिए पग उठाने चाहिएँ। (२) कृषि कार्य और ग्रामीण व कुटीर उद्योग धंधों का विस्तृत रूप से विकास करके ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में ही रोजगार के अवसर प्रदान करने चाहिये। (३) भूमि का पुनर्वितरण करके तथा शिक्षा की सुविधाओं को विस्तृत करके हीन कृषि श्रमिकों का सामाजिक स्तर, कार्य कुशलता, उत्पाद तथा योग्यता में वृद्धि करनी चाहिये। (४) ग्रामीण क्षेत्र में जो विकास सम्बन्धी व्यय हो रहा है उसमें से अधिकांश व्यय कृषि श्रमिकों की रहने की दशाओं में उन्नति करने पर होना चाहिये।

तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में कहा गया है कि कृषि श्रमिक को दो प्रमुख समस्याएँ भावी ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में उनके स्थान तथा उनके लिए कार्य की व्यवस्था से सम्बन्धित हैं। उनकी मुख्य समस्या ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी तथा अपूर्ण रोजगार की व्यापक समस्या का ही एक अंग है। तीसरी आयोजना में ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिये बहुत बड़ी राशि व्यय करने की व्यवस्था की गई है। इससे कृषि श्रमिकों को भी लाभ होगा। आयोजना आयोग द्वारा हाल ही में स्थापित पन्ध्रों कृषि श्रमिक सलाहकार समिति की सिफारिश व अनुसार ५० लाख एकड़ से भी अधिक क्षेत्र में भूमिहीन कृषि श्रमिकों के ७ लाख परिवारों को बसाने का प्रयत्न किया जायगा। राज्यों में कृषि श्रमिकों को बसाने के लिए ४ करोड़ रुपए की योजना बनाई है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को इस कार्य के लिये केन्द्र भी ८ करोड़ रुपए देगा। सन् १९६५-६६ के अन्त तक ७५,५६४ भूमिहीन परिवारों को कृषि योग्य घाटियाँ भूमि पर बसाया गया। सभी राज्यों में भूमि की सीमा नियत करने के लिए विधान बनाये गए हैं और फालतू भूमि का उपयोग भूमिहीन श्रमिकों को बसाने के लिए किया गया है। कृषि श्रमिकों के लाभ के लिये तीसरी आयोजना में जो सर्वाधिक महत्वपूर्ण कदम उठाने का सुझाव है, वह है देहाती क्षेत्रों में सवायें आयोजनाएँ (Work Projects) का कार्यक्रम। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत विशेषकर उस समय जब खेती का कार्य मन्दा हो, अतिरिक्त रोजगार देने की व्यवस्था है। मजदूरियाँ ग्रामीण दरों पर दी जाती हैं।

१ १९६०-६१ में ३२ अग्रणी आयोजनाएँ चालू की गईं। इनमें सिंचाई, वन लगान, भूमि संरक्षण, पानी की मिकासी, भूमि को खेती योग्य बनाने तथा सड़कों के विकास की अनुपूरक योजनाएँ सम्मिलित हैं। तृतीय आयोजना के अन्त तक, देश भर में फैले हुए ६६८ विकास खण्ड इनके अन्तर्गत आ गए थे। इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत रोजगार की मात्रा तृतीय आयोजना के प्रथम वर्ष के १९ लाख श्रम-दिनों से बढ़ कर १९६४-६५ में २१७ लाख श्रम दिन हो गई और १९६५-६६ में इसके २५० लाख श्रम-दिन (man days) हो जाने की आशा थी। चौथी आयोजना में भी एक बड़े ग्रामीण मानव शक्ति कार्यक्रम की व्यवस्था है। कृषि श्रमिकों की श्रमिक सहकारी समितियों पर भी जोर दिया जा रहा है। तृतीय आयोजना में भी ऐसी व्यवस्था की गई थी कि निर्माण कार्यक्रमों के द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में प्रथम वर्ष में लगभग १ लाख व्यक्तियों को, द्वितीय वर्ष में लगभग ४ या ५ लाख व्यक्तियों को, तृतीय वर्ष में लगभग १० लाख व्यक्तियों को और आयोजना के अन्तिम वर्ष तक लगभग २५ लाख व्यक्तियों को वर्ष में लगभग १०० दिन के लिये, विशेषकर उम्र समय जब कि खेती का कार्य मन्दा हो, रोजगार दिया जायेगा। इन कार्यक्रमों पर लगभग १५० करोड़ रु० व्यय होने का अनुमान था।

इस सम्बन्ध में विनोबा भावे का भूदान आन्दोलन का भी उल्लेख किया जा सकता है। इस आन्दोलन का उद्देश्य बड़े-बड़े जमींदारों में शानशीलता की प्रवृत्ति को उत्पन्न कर भूमिहीन श्रमिकों को भूमि दिलाना है। इस आन्दोलन की

सहायता के लिए उत्तर प्रदेश में भूदान योजना अधिनियम पारित किया जा चुका है। ऐसे ही विधान अन्य राज्यों में भी बनाये गये हैं। विभिन्न राज्यों में लगभग १२ लाख एकड़ भूमि, जोकि भूदान के रूप में प्राप्त हुई थी, भूमिहीन श्रमिकों में बाँटी भी जा चुकी है। सामुदायिक योजना और राष्ट्रीय विस्तार सेवा के अन्तर्गत भी कृषि श्रमिकों के कल्याण कार्यों पर बल दिया जा रहा है। परिगणित और मिट्टी हुई जाति के बच्चों के लिये, जो अधिकतर भूमिहीन कृषक वर्ग के होते हैं, ग्राम शिक्षा के लिये बच्चे, निःशुल्क पढ़ाई, पुस्तकों के लिये अनुदान, छात्रावास की सुविधायें आदि प्रदान की जा रही हैं। ग्राम पंचायतों भी भूमिहीन श्रमिकों के लिये कल्याण-कार्य करती हैं। आयोजना आयोग द्वारा चालू किया गया एक ग्राम्य कार्यक्रम यह है कि ग्रामीण क्षेत्रों में छोटे पैमाने के उद्योगों का विस्तार किया जाये। यह अनुमान लगाया गया था कि तृतीय आयोजना की अवधि में ग्रामीण एवं सधु उद्योग कार्यक्रम से, सम्पूर्ण रूप से, ५० लाख लोगों को तो आंशिक रोजगार और लगभग ६० लाख लोगों को पूर्णकालिक रोजगार प्राप्त होगा। एक ग्रामीण उद्योग नियोजन समिति की भी स्थापना की गई है। इन सब बातों से यह प्रकट होता है कि कृषि श्रमिकों की समस्याओं पर सरकार तथा जनता द्वारा बहुत ही गम्भीर रूप से ध्यान दिया जा रहा है। फिर भी कृषि श्रमिकों की समस्याओं को मान्यता देने की और इन समस्याओं का पथार्थ रूप से समाधान करने की बहुत आवश्यकता है।

यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि श्रम व रोजगार विभाग ने कुछ क्रियाशील कार्यक्रमों का प्रस्ताव किया है। इन कार्यक्रमों का उद्देश्य आदर्श कल्याण केन्द्रों, बल स्वास्थ्य इकाइयों तथा दूकान व सिनेमा गार्डियों आदि के द्वारा कृषि श्रमिकों के कल्याण में वृद्धि करना तथा फैक्टरी सलाहकार सेवा की तरह ही एक ऐसी सलाहकार सेवा चालू करना है जो कृषि के क्षेत्र में कार्य का अध्ययन करे, कृषि श्रमिकों को प्रशिक्षण की सुविधायें तथा सहायता प्रदान करे और सुरक्षा तथा स्वास्थ्य व सफाई की समस्याओं पर ध्यान दे। इन उद्देश्यों के लिये जैसे ही वन प्राप्त होगा, इसी कपरेखा के आधार पर कार्यान्वयन कर दिया जायेगा।

कृषि श्रमिकों से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने के लिये श्रम व रोजगार मन्त्रालय ने अगस्त १९६५ में नई दिल्ली में एक अखिल भारतीय सेमिनार का आयोजन किया। सेमिनार की कुछ प्रमुख सिफारिशें इस प्रकार थी : (१) कृषि के क्षेत्र में श्रमिकों की काफी बहुतायत है। यदि कृषि श्रमिकों तथा उनके बच्चों को प्रशिक्षण दिया जाये तथा उन्हें नये कौशल का ज्ञान कराया जाये तो कृषि से ग्राम क्षेत्र की ओर को स्थानान्तरण होने में सुविधा होगी। गाँवों में ग्रामीण औद्योगिक संस्थाओं का जाल बिछा दिया जाना चाहिये। (२) कृषि श्रमिकों को नियमित रोजगार में लगाने के लिये सार्वजनिक निर्माण कार्य आरम्भ किये जाने चाहिये और ग्रामीण मानव-शक्ति कार्यक्रमों पर काफी जोर दिया जाना चाहिये। (३) सामुदायिक विकास कार्यक्रमों, रोजगार-पक्षों पर तथा छोटी सिंचाई,

तालाब व पोखरो के निर्माण एवं कुयें खोदने आदि के कार्यक्रमों पर अधिक बल दिया जाना चाहिये। (४) ग्रामीण व लघु उद्योगों के विकास को सक्रिय रूप से प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये। (५) श्रमिक सहकारी समितियों के कार्यों की समय-समय पर जाँच की जानी चाहिये और इस बात का ध्यान रखा जाना चाहिये कि ठेकेदारों द्वारा उनका शोषण न किया जा सके। (६) न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत न्यूनतम मजदूरी १८० प्रतिदिन से कम नहीं होनी चाहिये और अधिनियम को दृढ़ता से लागू किया जाना चाहिये। (७) प्रचलित ग्रामीण भावास योजना में उपयुक्त संशोधन किया जाना चाहिए ताकि कृषि श्रमिक सामूहिक आधार पर भावास की व्यवस्था कर सकें।

सेमिनार की तिफारिषों के सदर्थ में, नवम्बर १९६६ में एक कृषि श्रमिक समन्वय समिति की स्थापना की गई। इस समिति में कृषि श्रमिकों से सम्बन्धित मन्त्रालयों व विभागों के तथा आयोजना आयोग के प्रतिनिधि थे। इस समिति को यह कार्य सौंपा गया कि यह कृषि श्रमिकों की दशाओं में सुधार के लिये अपनाई गई विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रगति की समीक्षा करे और उनमें समन्वय स्थापित करे।

## उपसंहार

संक्षेप में हम कह सकते हैं कि कृषि श्रमिकों की समस्याओं को हल करने का प्रश्न वर्तमान समय का अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न है। कृषि श्रमिकों की सख्या में निरन्तर वृद्धि हो रही है। प्रत्येक ऐसी परिस्थिति, जिसके कारण छोटे-छोटे काश्तकारों की आर्थिक दशा दुर्बल हो जाती है, कृषि श्रमिकों की सख्या में वृद्धि कर देती है। इसके फलस्वरूप उनकी मजदूरी की दरें बहुत कम हो गई हैं। मूल्यों में वृद्धि होने का लाभ भूमिधर कृषक वर्ग को ही मिलता है। इसके साथ ही निर्वाह खर्च में वृद्धि होने से कृषक श्रमिकों पर ऋण का भार और भी बढ़ गया है। भूमि की माँग के बढ़ जाने के कारण गाँवों में चरागाह समाप्त होने जा रहे हैं। इसलिए कृषि श्रमिक अपनी आय की कमी को पूरा करने के लिए दुग्धधारी पशुओं को भी नहीं पाल पाते। उद्योगों में जो विवेकीकरण किया जा रहा है, उसका प्रभाव भी कृषि श्रमिकों पर पड़ेगा, क्योंकि कृषि व्यवसाय पर भार अधिक हो जायेगा। कृषि में मध्यस्थों की प्रथा के समाप्त हो जाने से भी भूमिधर किसान और कृषि श्रमिकों के मध्य आपसी सम्बन्ध अच्छे नहीं रहे हैं। छोटे छोटे ऐसे जमींदार भी विभिन्न राज्यों में अनेक 'जमींदारी उन्मूलन अधिनियमों' के लागू हो जाने से समाप्त हो गये हैं, इस कृषि श्रमिक वर्ग की सख्या में वृद्धि कर रहे हैं। इस प्रकार कृषि श्रमिकों की वर्तमान दशाएँ बहुत ही असन्तोषजनक हैं। "उन्हे वर्षों के केवल ६ महीने के लिए रोजगार मिलता है। चौपायों और पशुओं के साथ एक ही मकान में रहना पड़ता है, तथा भोजन भी उन्हे बहुधा आधे पट ही मिलता है। परिणाम यह होता है कि वे बड़ी आसानी से महाभारतीय और साहूकारों के



शिकार हो जाते हैं, और बहुत ही कम मजदूरी पर वे बेगार करने के लिए विवश हो जाते हैं।" जनसंख्या में वृद्धि से तथा बेरोजगारी और अप्रुण रोजगार में कोई विशेष अन्तर न होने की कठिनाई से यह समस्या और भी जटिल हो गई है। जमींदारी प्रथा के उन्मूलन से कृषि श्रमिकों ने जमींदारों का परम्परागत संरक्षण भी खो दिया है। गाँवों में अब जो नये स्वामी और नेता बने हैं, उनका इन श्रमिकों के प्रति व्यवहार और भी बुरा है।

यह बात भी विशेष ध्यान देने योग्य है कि जब तक कृषि श्रमिक निराश और अमनुष्ट रहते हैं, वे साध उत्पादन की वृद्धि में दक्षिण होकर योग नहीं दे सकते। सर्वत्र साध की कमी के परिणामस्वरूप अधिक लागत पर अनाज का बहुत मात्रा में आयात करना पड़ता है। देश में जो सामान्य आर्थिक तंत्री है, उससे भी इस बात की आवश्यकता प्रतीत होती है कि साध के उत्पादन में व्यापक रूप से वृद्धि की जाये ताकि अनाजों की लागत में आशातीत कमी की जा सके। परन्तु कितने वेद की बात है कि प्रति वर्ष लाखों टन अनाज की हमारे देश में हानि हो रही है। इसका कारण यह है कि कृषि श्रमिकों को अच्छी मजदूरी नहीं दी जाती, भूमि पर उनका कोई अधिकार नहीं होता और वे काम करने में कोई रुचि नहीं लेते। श्री जगजीवन राम के शब्दों में : "यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि यदि किसी भी स्थान पर निर्धनता होगी तो उसके कारण हर स्थान पर सम्पन्नता को उत्तरा उत्पन्न हो जायेगा। जो व्यक्ति कृषि वस्तुओं का उत्पादन कर रहे हैं उनकी निर्धनता और मसीनता से उत्पादन पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ रहा है। उत्पादन के लिए जो मानवी साधन आवश्यक होता है, उसकी यदि हम उपेक्षा करेंगे, तो उससे सारे राष्ट्र को सकट पैदा हो जायेगा। अतीत काल से उपेक्षित तथा बुरी तरह घोषित कृषि श्रमिक वर्तमान समाज के अत्यन्त ही मार्मिक अंग हैं। अव्यवस्था और अमानि फैलाने वाले लोगों के यह बड़ी जल्दी शिकार हो जाते हैं। अतः इस खतरे को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि निर्धन परिधम श्रमिकों के साथ सहानुभूति का व्यवहार किया जाये। प्रत्येक विचारशील प्राणी को यह अनुभव करना चाहिए कि इस समस्या का शीघ्रातिशीघ्र समाधान होना आवश्यक है। यदि इस समस्या की अधिक दिनों तक उपेक्षा की गई तो इसका सम्भावना कठिन हो जायेगा और फिर यह इतनी गम्भीर बन जायेगी कि इससे सामाजिक ढाँचे को न केवल धक्का ही पहुँचेगा, वरन् उसके नष्ट होने का भय उत्पन्न हो जायेगा।" हमें प्राप्ता है कि भारत सरकार द्वारा पारित न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, कृषि तथा ग्रामीण श्रमिक पृष्ठताछें, राज्य सरकारों की विभिन्न योजनाएँ और पंचवर्षीय आयोजनाओं के सुभाव सभी कृषि श्रमिकों की समस्या का समाधान करने में सहायक होंगे।

# श्रम और सहकारिता

## LABOUR AND CO OPERATION

### सहकारिता का अर्थ और उसके सिद्धान्त

सहकारिता व्यक्तियों की उस सामुदायिक भावना को कहते हैं जिसका उद्देश्य उचित माधनो द्वारा सामान्य आर्थिक उद्देश्यों को प्राप्त करना है। विभिन्न लेखकों ने सहकारिता की अनेक प्रकार से व्याख्या की है, जिनका बिपद् उल्लेख करना यहाँ आवश्यक नहीं है। यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त है कि जब व्यक्ति यह अनुभव करने है कि उनका किसी वस्तु द्वारा घोषण किया जा रहा है तब वह उस वर्ग में छुटकारा पाने के लिए स्वयं ही कार्य को अपने हाथ में ले लेते हैं। सहकारिता की अनेक ऐसी विशेषताएँ हैं जिनके कारण एक सहकारी समिति और श्रम संघ जैसे अन्य संगठन में अन्तर होता है। सहकारिता एक ऐसा संगठन है जिसमें पारस्परिक आर्थिक हित सम्पादन के लिए व्यक्ति समानता के आधार पर ऐच्छिक रूप से संगठित होते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि व्यक्ति मानव-प्राणी के रूप में, न कि पूँजीपति के रूप में संगठित होते हैं। यह सहकारिता का प्रथम सिद्धान्त है। दूसरे, सब सदस्य समानता के आधार पर संगठित होते हैं और भावश्यकताओं की सन्तुष्टि के उद्देश्य से उनके बीच कोई अन्तर नहीं होता। तीसरा सिद्धान्त यह है कि संगठित होने का कार्य ऐच्छिक होता है और उसमें कोई बाध्यता नहीं होता। चौथे, सदस्य केवल स्वयं के हितों का सम्पादन करने के हेतु संगठित होते हैं और जो सदस्य नहीं है उनसे उनका सम्बन्ध नहीं होता। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि सहकारिता व्यवसाय संगठन का ही एक प्रकार है। अतः यह एक व्यवसाय संस्था भी है। सहकारी संगठन में लाभ का उद्देश्य भी हो सकता है परन्तु इस प्रकार के लाभ को स्वयं सदस्यों में बाँट लिया जाता है, जो मालिक व कर्मचारी दोनों स्वयं ही होते हैं। सहकारिता का आधार पारस्परिक सहायता है, अर्थात् प्रत्येक सदस्य सबके लिए और सब प्रत्येक सदस्य के लिए (All for each and each for all) कार्य करते हैं।

### संगठन के अन्य प्रकार तथा सहकारिता

सहकारिता पूँजीवादी व्यवस्था में भिन्न है। सहकारिता का उद्देश्य सदस्यों की आर्थिक स्थिति को सुधारना ही नहीं है बल्कि उनके नैतिक स्तर का भी उन्नत करना है। यह समाजवाद से भी भिन्न है, क्योंकि यह व्यक्ति का स्वतन्त्रता का

समर्थक है। इसका उद्देश्य यह है कि व्यक्ति भूमि और पूँजी का स्वामी बने रहे। सहकारिता राज्य के स्वामित्व का समर्थन नहीं करती। सहकारिता वर्तमान प्रणाली का ही एक अंग है और इसका उद्देश्य सामाजिक व्यवस्था और वर्तमान आर्थिक व्यवस्था को उखाड़ फेंकना नहीं है। इसका उद्देश्य यह है कि सन्तुष्टि बनी रहे और भगड़ा न हो तथा व्यक्ति निःस्वार्थ हों और केवल स्वयं का ही लाभ न देखें।

सहकारिता मिश्रित पूँजी कम्पनियों से भी भिन्न होती है क्योंकि कम्पनियाँ पूँजी की संस्था होती हैं। सहकारिता व्यक्तियों की एक संस्था है। मिश्रित पूँजी कम्पनियों (Joint Stock Companies) में मत का अधिकार व्यक्ति द्वारा क्रय किए गए शेयरों के आधार पर होता है, और इस प्रकार एक व्यक्ति एक से अधिक मत दे सकता है। सहकारिता 'एक व्यक्ति एक मत' के सिद्धान्त पर आधारित होती है। इसमें इस बात का विचार नहीं किया जाता कि एक व्यक्ति के पास कितने शेयर हैं या उसका पूँजी में कितना वंशदान है। सहकारिता में मनुष्य प्रधान है, पूँजी नहीं। इसका आधार केवल भौतिक ही नहीं है बल्कि सामाजिक और नैतिक भी है।

सहकारिता श्रमिक संघों से भी भिन्न होती है। श्रमिक संघ श्रमिकों के ऐसे संगठन होते हैं जो सामूहिक सौदाकारी और सामूहिक कार्यवाही के द्वारा अपने रहन-सहन और कार्य की दशाओं को सुधारने तथा मजदूरी में वृद्धि करने के लिए बनाए जाते हैं। इस प्रकार श्रमिक संघ मजदूरी-प्रणाली को मानकर चलते हैं और मालिकों से सौदा करते हैं। सहकारिता के अन्तर्गत किसी मजदूरी प्रणाली या मालिकों का प्रश्न ही पैदा नहीं होता; प्रत्येक व्यक्ति स्वयं ही मालिक और श्रमिक होता है। श्रमिक संघ श्रमिकों के संगठन की मात्रा है जबकि सहकारिता एक व्यावसायिक संगठन का रूप है। श्रमिक संघ राजनैतिक गतिविधियों में भी भाग लेते हैं। सहकारी समितियों का ऐसा कोई उद्देश्य नहीं होता है।

**सहकारिता के विचार का विकास**

समाज में निर्धनता व शोषण के होने से तथा उनके दुष्परिणामों से बचने की आवश्यकता के कारण सहकारिता का अन्वेषण हुआ। जब पूँजीवाद और स्वतन्त्र प्रतियोगिता के दोष बहुत गम्भीर हो गए तब ऐसे व्यक्तियों ने, जो राज्य के हस्तक्षेप में विश्वास नहीं करते थे, शोषक वर्ग से बचने के लिए विभिन्न कार्यों को अपनी ही भलाई के लिए स्वयं ही करना शुरु कर दिया। सहकारिता को इस प्रकार हम पूँजीवाद एवं समाजवाद के बीच एक समझौता कह सकते हैं।

**सहकारिता के अनेक प्रकार - विभिन्न देशों में सहकारिता आन्दोलन**

सहकारिता को आर्थिक गतिविधि से किसी भी क्षेत्र में प्रारम्भ किया जा सकता है। समाज में अनेक प्रकार की सहकारी समितियाँ पाई जाती हैं। सहकारिता के विचार का जन्म इंग्लैंड में उस समय हुआ जब औद्योगिक क्रांति के दोषों के कारण श्रमजीवी-वर्ग के हितों का हनन होने लगा या तथा मध्यस्थों के द्वारा

उपभोक्ताओं का शोषण होता था। इस आन्दोलन के नेता रोबर्ट ओवन थे जिन्होंने न्यू लेनार्क में, जहाँ इनका कारखाना था, श्रमिकों की एक बस्तो का निर्माण किया। उन्होंने श्रमिकों को व्यवसाय के प्रवन्ध में यथासम्भव भाग देने की व्यवस्था की। बाल धर्म को समाप्त करने, काम के घण्टे घटाने तथा जुर्मन क्री समाप्त करने जैसे महत्वपूर्ण सुधार भी रोबर्ट ओवन ने किए और श्रमिकों के लिए अनेक कल्याण कार्य भी किये। ओवन चाहते थे कि सहकारिता के आधार पर श्रमिकों को स्वयं ही प्रवन्ध का उत्तरदायित्व सौंपा जाय। उन्होंने निधन, प्रसहाय एवं बेकारों के लिए सहकारी गाँवों अथवा सहकारी बस्तियों के निर्माण का समर्थन किया जो श्रमिकों को काम दिया जा सके और इस प्रकार उन्हें आत्म निर्भर बनाया जा सके। ओवन के अनुयायियों ने एक सहकारी समिति 'National Equitable Labour Exchange' के नाम से स्थापित की। इस समिति में सब कारखानों के मजदूर ही थे जो माल बनाते भी थे और खरीदते भी थे। वस्तुओं का मूल्य गुना में नहीं बरन् उन घण्टों में निपटा दिया जाता था जो हर वस्तु के बनाने में लगते थे। इस प्रकार 'लाभ' का विचार ही समाप्त कर दिया गया था। रोबर्ट ओवन की अपने प्रयत्नों में विशेष सफलता न मिली क्योंकि उसने जनता के सामन ऐसे ऊँचे आदर्श रखे थे जिनको व्यावहारिक रूप में प्राप्त करना कठिन था।\*

विभिन्न देशों में सहकारी आन्दोलन के उद्गम और उसके इतिहास का यहाँ विस्तृत रूप से उल्लेख करना आवश्यक नहीं है। यहाँ इतना उल्लेख करना ही पर्याप्त होगा कि मालिकों द्वारा श्रमिकों का शोषण करने के कारण ही श्रमिक सहकारी उत्पादन समितियाँ अर्थात् उत्पादक सहकारी समितियों का जन्म हुआ। इन समितियों में श्रमिक स्वयं ही विभिन्न कार्यों के प्रवन्धक बन जाते हैं और विभिन्न प्रकार की वस्तुओं का उत्पादन करते हैं। इस प्रकार की सहकारी समितियों में कोई मालिक अथवा कोई नौकर नहीं होता। इस विचार का जन्म रोबर्ट ओवन द्वारा इंग्लैंड में हुआ और फ्रांस में भी फैला जहाँ यह कुछ सीमा तक सफल रहा। मध्यस्थों द्वारा उपभोक्ताओं का शोषण होने से इंग्लैंड में राकडेल के अग्रगण्य (Rochdale Pioneers) द्वारा वितरण सहकारिता अथवा उपभोक्ता सहकारी समितियों की स्थापना की गई जो बाद को अन्य देशों में भी फैल गयी। महानजन द्वारा क्रांति के शोषण के कारण जर्मनी में 'रेफिसन' और 'शूलजे' के तथा इटली में 'सीनोर लज्जटाई' के प्रयत्नों के द्वारा सहकारी साख समितियों की स्थापना हुई जो अन्य देशों में भी लोकप्रिय हो गयी। यद्यपि ही सहकारी आन्दोलन चरितशाली हो गया तथा कई अन्य प्रकार की सहकारी समितियों का जन्म हुआ। डेनमार्क में दुग्ध-उत्पादन (डेयरी) उद्योग में सहकारिता का

\* रोबर्ट ओवन और उसके प्रयत्नों के विषय में प्रो० नन्दलाल भटनागर की 'सहकारिता के सिद्धान्त एवं भारतीय सहकारिता', पृष्ठ १८-३६ देखिये।

प्रयोग बहुत सफल रहा है। उपर की बाजार में बिक्री और आवास निर्माण जैसी अनेक ग्रन्थ आर्थिक क्रियाओं के लिए भी सहकारी समितियाँ पाई जाती हैं। इसके अतिरिक्त सहकारी समितियाँ सदस्यों की शिक्षा, मितव्ययता तथा नैतिक उत्थान की शिक्षा जैसे ग्रन्थ कार्य भी करती हैं।

### सहकारिता के लाभ

सहकारी आन्दोलन का यह संक्षिप्त वर्णन यहाँ केवल इस तथ्य की ओर संकेत करने के लिए दिया गया है कि सहकारिता निश्चय व असहाय व्यक्तियों के उत्थान के लिए बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध हुई है। पिछड़े हुए देशों एवं देश में पिछड़ी हुई जातियों के विकास व उन्नति के लिए सहकारिता एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि किसी बाह्य सहायता की अपेक्षा अपने ही प्रयत्नों एवं पारस्परिक सहायता द्वारा अधिक लाभ प्राप्त हो सकता है। सहकारिता देश में श्रमजीवी वर्ग की अवस्था को सुधारने में भी बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकती है। भारत जैसे देश में सामान्य जनता के उत्थान के लिए तो सहकारिता की बहुत ही महत्ता है।

### भारत में सहकारी आन्दोलन का संक्षिप्त इतिहास

भारत में सहकारिता का जन्म ग्रामीण ऋणग्रस्तता एवं महाजन के अत्याचारों के कारण हुआ। १९वीं शताब्दी के अन्त में मद्रास सरकार ने ग्रामीण ऋण की समस्या का अध्ययन करने के लिए श्री फेडरिक निकससन को नियुक्त किया। उनकी रिपोर्ट १८९७ में प्रकाशित हुई। उन्होंने ग्रामीण ऋण की समस्या को सुलझाने के लिए रेफिसन आधार की सहकारी साख-समितियों की स्थापना का सुझाव दिया और अपनी रिपोर्ट का सारांश दो शब्दों में व्यक्त किया—“रेफिसन को लामो” (Fund Raiffeisen)। प्रारम्भ में उनकी रिपोर्ट पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया। १९०२ में उत्तर प्रदेश के उच्च अधिकारी श्री हुपरनेस्त ने “The People's Bank of India” नामक पुस्तक लिखी तथा स्वयं अपने उत्तरदायित्व पर उत्तर प्रदेश में कुछ सहकारी समितियाँ चलाईं। १९०१ के प्रकाश प्रयोग ने भी जोरदार शब्दों में साख संस्थाओं की प्रारम्भ करने की सिफारिश की थी। इन सबके परिणामस्वरूप १९०४ में प्रथम सहकारी साख समिति अधिनियम पारित किया गया और इससे देश में सहकारी आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। इस अधिनियम के अनुसार सहकारी साख समितियाँ स्थापित की जा सकती थी, जिनको ‘ग्रामीण’ एवं ‘शहरी’ दो श्रेणियों में विभाजित किया गया था। ग्रामीण समितियों में असीमित देयता के सिद्धान्त को रखा गया था। समितियों के कार्य की देख-रेख करने के हेतु प्रत्येक ग्राम में रजिस्ट्रार नियुक्त किये गये। सरकार ने आप-वार, रजिस्ट्रेशन शुल्क तथा स्टाम्प-कर आदि से छूट आदि की अनेक रियायतें भी दीं।

इस अधिनियम का विस्तार करने तथा इसके दोषों को दूर करने के लिए १९१२ में ‘सहकारी समिति अधिनियम’ पारित किया गया। इसमें क्रय, विप्रेय,

उत्पादन, बीमा, आवास जैसी गैर-साख समितियों के गठन की भी आज्ञा दे दी गई और देखभाल करने के लिए केन्द्रीय सगठनों को भी मान्यता दी गई। समितियों का वैधानिक रूप से वर्गीकरण किया गया, अर्थात् ग्रामीण व सहरी समितियों के स्थान पर अब इनका वर्गीकरण सीमित व असीमित देयता वाली समितियों के आधार पर किया गया।

इस अधिनियम के पारित होने के बाद समितियों की संख्या और सदस्यता में काफी वृद्धि हुई। १९१४ में सरकार ने आन्दोलन की समीक्षा करने के लिए मैकलांगन समिति नियुक्त की। समिति ने आन्दोलन के अनेक दोषों की ओर संकेत किया तथा सुधार के लिए कई महत्वपूर्ण सुझाव भी दिये परन्तु कुछ छिड़ जाने के कारण इस पर कोई कार्यवाही नहीं की जा सकी। १९१९ के पश्चात् सहकारिता एक ऐसा प्रान्तीय विषय बन गया जिसके लिए मन्त्रीगण विधान सभा के सम्मुख उत्तरदायी थे। मन्त्रियों ने लोकप्रियता प्राप्त करने के उद्देश्य से सहकारिता की तीव्रता से विस्तार किया। बहुत बड़ी संख्या में समितियाँ बनाई गईं परन्तु उनके गुण एवं सुनियोजन की ओर बहुत कम ध्यान दिया गया। १९२६ में रायल कृषि आयोग और प्रान्तीय व केन्द्रीय बैंकिंग जाँच समिति ने भी सहकारिता के विचार और साहित्य में महत्वपूर्ण योगदान दिया।

१९२९ में आर्थिक मंदी के आरम्भ होने से पूर्व तक यह आन्दोलन प्रगति करता रहा। परन्तु कृषि मूल्यों के गिरने तथा साथ ही किसानों की आम में कमी हो जाने के कारण आन्दोलन की बहुत बड़ा धक्का लगा। अनेक समितियों का समापन (Liquidation) हो गया तथा आन्दोलन के अनेक दोष सामने आ गये। १९३५ में रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की स्थापना के पश्चात् यह भाषा प्रकट की गई कि यह बैंक आन्दोलन की प्रगति में सहायता करेगा। कृषि साख की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए रिजर्व बैंक ने एक कृषि साख विभाग भी खोला। परन्तु रिजर्व बैंक ने आरम्भ में इस सहकारिता आन्दोलन की कोई भी सहायता देने से सब तक के लिए इनकार कर दिया जब तक कि आन्दोलन स्वयं ही अपने दोषों को दूर न कर ले। परन्तु रिजर्व बैंक ने समय-समय पर अनेक रिपोर्टों एवं समालोचनाओं के द्वारा देश में सहकारिता आन्दोलन के पुनर्गठन एवं पुनर्वास के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण सुझाव दिये तथा बहु-उद्देशीय सहकारी समितियों की महत्ता पर बल दिया। १९३७ में प्रान्तीय स्वायत्तता के पश्चात् मन्त्रियों ने किसानों की अवस्थाओं में सुधार की ओर विशेष ध्यान दिया और इसका प्रभाव सहकारी आन्दोलन पर भी पड़ा। परन्तु फिर भी युद्ध से पूर्व आन्दोलन की स्थिति विशेष सन्तोषजनक नहीं थी।

१९३९-४५ के युद्ध के समय और उसके पश्चात् कृषि वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाने के कारण आन्दोलन की स्थिति में कुछ सुधार हुआ। सहकारी समितियों के सदस्यों ने अपने अधिकार ऋणों को शर्त कर दिया और इससे आन्दोलन की वित्तीय स्थिति अच्छी बन गई। उपभोक्ता सहकारिता एवं सहकारी खेती जैसी

अन्य सहकारी क्रियाओं में भी पर्याप्त वृद्धि हुई। आन्दोलन की प्रगति का अनुमान इसी बात से लगाया जा सकता है कि १९३८-३९ में सहकारी आन्दोलन केवल ६ प्रतिशत जनसंख्या तक पहुँच पाया था। १९४५-४६ में यह प्रतिशत १६ हो गया था। १९४५ में भारत सरकार ने 'सहकारिता आयोगन समिति' की नियुक्ति की। इसने आन्दोलन का विकास करने, बहु-उद्देशीय समितियों का गठन करने तथा रिजर्व बैंक द्वारा अधिकारिक सहायता देने की सिफारिश की। १९५१ में रिजर्व बैंक ने एक निर्देशन समिति नियुक्त की, जिसने देश में ग्रामीण साक्ष व्यवस्था का अध्ययन किया और १९५४ में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसने ग्रामीण साक्ष के लिए एक संयुक्त (Integrated) योजना की सिफारिश की। इसके परिणाम-स्वरूप १ जुलाई, १९५५ को इम्पीरियल बैंक, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया के रूप में परिणत कर दिया गया ताकि ग्रामीण क्षेत्रों में ४०० नई शाखाएँ खोली जा सकें। १९५६ में रिजर्व बैंक ने कृषि साक्ष के लिए दो निधियों की स्थापना की। १९५७ में केन्द्रीय गोदाम निगम की स्थापना हुई ताकि मुख्य-मुख्य केन्द्रों में १०० गोदामों की स्थापना की जा सके। १९५३ में भारत सरकार तथा रिजर्व बैंक ने सहकारी कर्मचारियों की सहकारिता में प्रशिक्षण देने के लिए संयुक्त रूप से मिलकर एक केन्द्रीय समिति की स्थापना की। पूना में एक सहकारी कालिज तथा पाँच अन्य सहकारी प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना भी की जा चुकी है। पञ्चवर्षीय आयोजनाओं में भी देश में सहकारिता को, जो विकास का मूलपाधार बन गया है, भारत में विकास कार्यक्रमों के लिए बहुत महत्वपूर्ण बताया गया है। इस प्रकार से आन्दोलन का, विशेषतया गैर-साक्ष समितियों का, निरन्तर विकास हुआ है तथा आन्दोलन का भविष्य भी उज्ज्वल प्रतीत होता है। जनवरी १९५९ में काँग्रेस दल ने अपने नागपुर अधिवेशन में एक नये कृषि ढाँचे (सहकारी खेती) की घोषणा की। पञ्चवर्षीय आयोजनाओं का मुख्य आधार भी सहकारिता को ही माना गया है। उत्तर प्रदेश में पञ्चायतों के साथ-साथ बहु-उद्देशीय सहकारी समितियों की योजना बालू की जा चुकी है। सेवा सहकारी समितियों की स्थापना का कार्यक्रम भी आरम्भ कर दिया गया है। इसका उद्देश्य यह है कि चाहे उत्पादन या खेती का कार्य सदस्यों द्वारा व्यक्तिगत रूप से किया जाये, परन्तु सामान्य सेवाएँ 'सेवा सहकारी समितियों' द्वारा प्रदान की जाये। यह भी प्रस्ताव है कि तृतीय पञ्चवर्षीय आयोजना के अन्त तक लगभग ग्रामीण परिवारों को सहकारिता आन्दोलन के अन्तर्गत ले लिया जाये।

### भारत में सहकारी आन्दोलन के दोष

भारत में सहकारी आन्दोलन का कुछ कठिनाइयों के कारण, अभी तक विकास बहुत उरसाहचक्रक ढंग से नहीं हो पाया है यद्यपि रायल कृषि आयोग ने कहा था कि "यदि भारत में सहकारिता असफल होती है तब भारतीय कृषि की उज्ज्वलतम आशाएँ असफल रहेगी।" हमारे देश के सहकारी आन्दोलन में अनेक

\* "If Co-operation fails, there will fail the best hope for Indian agriculture."

घुटियाँ पाई गई है। सबसे बड़ा दोष जनसाधारण की अशिक्षितता है। लोग सहकारिता के सिद्धान्तों को ठीक प्रकार से नहीं समझते। गाँवों में यह धारणा-सी बन गई है कि सहकारी समितियाँ केवल महाजनो की स्थानापन्न मान हैं। सहरों में भी अधिनतर यह देखा गया है कि लोग साम पाने के अधिक उत्सुक रहते हैं और अपनी समितियों के प्रबन्ध में विशेष रुचि नहीं लेते। अधिकतर समितियों में प्रबन्ध भी बड़ा ही दोषपूर्ण पाया जाता है। हिसाब-विताव ठीक से नहीं रखा जाता, लेखा-परीक्षा ठीक से नहीं होती है और केवल फाइल व रिकार्ड रखने में ही अधिकतर समय और शक्ति नष्ट की जाती है। ऋण देने में पक्षपात होता है और परिणामस्वरूप ज़रूरतमन्द व्यक्तियों को कभी-कभी ऋण नहीं मिल पाता। किसी भी रूपक अथवा थमिक को कर्ज की तत्प्राप्त ही आवश्यकता हुमा करती है, परन्तु इसके लिए उसे प्रार्थना-पत्र देना पड़ता है और कई सप्ताह तक प्रतीक्षा करनी पड़ती है। वह हताश होकर महाजन के पास जाने को बाध्य हो जाता है। समितियों के कर्मचारी भी अधिकतर प्रशिक्षित नहीं होते। समितियों के धन में बेईमानी और गबन के भी प्रनेक उदाहरण पाये जाते हैं। ऋण का निश्चित तिथि पर भुगतान भी बहुत कम किया जाता है और बकाया राशि की माग भी बहुत अधिका पाई जाती है। दिन-प्रतिदिन के कार्यों के लिए बिना वेतन पर काम करने वालों पर बहुत अधिक निर्भर रहा जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि प्रबन्ध में अनुज्ञातता घा जाती है। आरम्भ में सहकारिता आन्दोलन केवल साज-समितियों पर बल देता रहा और काफी समय तक गैर-साज सहकारी कार्यों पर ध्यान नहीं दिया गया।

सहकारी आन्दोलन का एक अन्य दोष यह है कि अभी तक यह बहुत कम अनुभव किया गया है कि सहकारिता जनसाधारण का आन्दोलन है एवं इसके प्रबन्ध का भार भी जनता पर ही सौंपना चाहिए। जनसाधारण पर सहकारिता सरकार द्वारा धोपी गई है। समितियों के दिन-प्रतिदिन के कार्यों में भी रजिस्ट्रार और सहायक रजिस्ट्रार द्वारा अत्यधिक हस्तक्षेप किया जाता है। इसके अतिरिक्त सहकारी आन्दोलन में राजनीति भी आ गई है और सहकारी खेती के कार्यक्रम में भी यह देखा गया है कि न केवल आपसी मतभेद है बल्कि जो कुछ भी किया जा रहा है वह स्थानीय राजनैतिक नेताओं के कहने से और उनके प्रभाव से किया जा रहा है।

### सहकारिता आन्दोलन का ढाँचा

आन्दोलन के ढाँचे को केन्द्रीय सहकारी समितियों व प्रारम्भिक सहकारी समितियों के बीच विभाजित किया जा सकता है। केन्द्रीय सहकारी समितियाँ इस प्रकार हैं प्रान्तीय अर्थात् राज्य या शिखर सहकारी बैंक, केन्द्रीय सहकारी बैंक, तथा सहकारी सघ। इनका कार्य मुख्यतः निरीक्षण का तथा प्रारम्भिक समितियों को ऋण देने का है। समस्त राज्य के लिए सहकारी सघ भी स्थापित किये गये



है। प्रारम्भिक समितियाँ कृषि अथवा गैर-कृषि होती हैं तथा साख अथवा गैर-साख समितियाँ होती हैं। कृषि सहकारी साख समितियाँ कृषकों को स्वयं उधार देने के लिए बनाई जाती है। बाजार में बिक्री करने, जोतो की चक्कन्दी करने, अच्छे बीज व खाद का प्रबन्ध करने आदि कार्यों के लिए कृषि गैर-साख समितियों की स्थापना की जाती है। औद्योगिक श्रमिकों, शिल्पियों आदि को ऋण देने के लिए गैर-कृषि साख समितियाँ बनाई जाती है। आवास, निर्माण, बिक्री, उपभोक्ता, उत्पादन, आदि अनेक कार्यों के लिए गैर-कृषि गैर-साख समितियाँ स्थापित की जाती हैं। इस प्रकार राज्य-स्तर पर शिखर सहकारी समितियाँ, जिन्हा-स्तर पर केन्द्रीय सहकारी समितियाँ तथा स्थानीय-स्तर पर प्रारम्भिक सहकारी समितियाँ होती हैं। एक अन्य नये प्रकार की समिति बहु-उद्देश्य सहकारी समिति है। इसमें साख व गैर-साख दोनों ही प्रकार के कार्य सम्मिलित रहते हैं। एक नई प्रकार सेवा सहकारी समितियों की है जिसमें सामान्य सेवाएँ तो समिति द्वारा प्रदान होती हैं, परन्तु उत्पादन व्यक्ति त स्व से सदस्यों द्वारा किया जाता है।

### सहकारिता एवं श्रम : सहकारी उत्पादन

सहकारिता आन्दोलन के इस सुक्षिप्त विवरण को ध्यान में रखते हुए अब हम भारत में श्रमिक वर्ग एवं सहकारिता के विषय पर विचार करेंगे। देश में औद्योगिक श्रमिकों के लिए सहकारी समितियों को प्रारम्भ करने की और अभी तक कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया है। प्रथम समस्या तो यह है कि देश में सहकारी उत्पादन समितियाँ स्थापित हो सक्ती हैं या नहीं। इंग्लैण्ड में रोबर्ट ओवन द्वारा औद्योगिक सहकारी समितियों को चलाने का प्रयत्न किया गया था। परन्तु इसमें वह सफल न हो सका था। वास्तव में सच तो यह है कि किसी भी देश में बड़े पैमाने के उद्योग में सहकारी उत्पादन सफल नहीं हुआ है। इसके कारण स्पष्ट हैं : प्रथम तो आर्थिक जीवन के विकास के साथ-साथ उत्पादन प्रक्रिया बड़ी विपन्न हो गई है। उद्यमकर्त्ता के कार्य इतने कठिन एवं अधिक हो गये हैं कि प्रत्येक व्यक्ति उन्हे सम्तोषजनक ढँग से पूरा नहीं कर सकता। उद्यमकर्त्ता के लिए पर्याप्त कुशलता एवं चातुर्य का होना आवश्यक है। इस प्रकार की उच्च योग्यता एवं कुशलता किसी साधारण श्रमिक में अथवा कारखाने में श्रमिकों के द्वारा जुने गये प्रतिनिधियों में पाना कठिन है। यह आशा नहीं की जा सकती कि उद्यमकर्त्ता के कार्यों को श्रमिक उतनी ही कुशलतापूर्वक निभा सकेंगे जितना कि योग्य एवं अनुभवी व्यक्ति कर सकते हैं और फिर उत्पादन की आधुनिक प्रक्रिया में अत्यधिक पूँजी की आवश्यकता होती है, जिसको विनियोजित अथवा एकत्र करना श्रमिकों की क्षमता के बाहर है। यह भी कहा जा सकता है कि एक बड़ी सीमा तक श्रमिक स्वयं ही उत्पादन सहकारिता की असफलता के लिए उत्तरदायी है। उनमें पारस्परिक ईर्ष्या होती है तथा वह अपने ही साथी द्वारा दिये गये आदेशों एवं निर्देशों को उतनी ही उत्तरता व बफादारी से पालन नहीं करते जितना कि वे किसी बाह्य

उद्यमकर्त्ता अथवा प्रबन्धकर्त्ता के द्वारा दिये गये आदेशों का पालन करते हैं। अतः इंग्लैण्ड व अन्य देशों में अनेक बार प्रयत्न करने पर भी उत्पादन सहकारिता बड़े पैमाने के उद्योगों में वही भी सफल नहीं हुई है। भारत में तो इसकी सम्भावना बहुत ही कम है, क्योंकि यहाँ के श्रमिक अत्यन्त निर्धन एवं अशिक्षित हैं। प्रश्न सम्बन्ध में, देश में प्रचलित कुछ सहकारी उद्यम वस्तुतः मिश्रित पूँजी संगठन होते ही हैं।

**श्रम सह-सामंजसारी समितियाँ**

**(Labour Co-Partnership Societies)**

परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि उत्पादन सहकारिता किसी भी क्षेत्र में सम्भव नहीं है। छोटे पैमाने के उद्योगों में तथा कृषि में श्रमिक स्वयं उत्पादन-कार्य कर सकते हैं। औद्योगिक सहकारिता का एक मुख्य रूप श्रम सह-सामंजसारी समितियाँ हैं जो इंग्लैण्ड में स्थापित की गई हैं। ये समितियाँ उत्पादन के उन क्षेत्रों से अलग रहने का प्रयत्न करती हैं जहाँ फैक्टरी उत्पादन से स्वयं होने की सम्भावना होती है। वह केवल ऐसी ही वस्तुओं का उत्पादन करती हैं जो छोटे पैमाने पर उत्पादन के लिए उपयुक्त होती हैं और जिनकी बिक्री शीघ्र हो सकती है। इंग्लैण्ड में उपभोक्ता आन्दोलन ने इन समितियों के संचालन को सरल बनाने में सहायता दी है, क्योंकि इसने इनकी वस्तुओं की बिक्री का भार अपने ऊपर ले लिया है तथा इन समितियों को ही विभिन्न वस्तुओं के लिए आर्डर दिया जाता है। इंग्लैण्ड में सहकारी उत्पादन केवल तीन प्रकार के उद्योगों में, अर्थात् कपड़ा, बूट व जूते और छपाई उद्योग में, पाया जाता है। ये समितियाँ अपने सदस्यों से इस बात का अनुरोध करती हैं कि वे सहकारी रूप से उत्पादित वस्तुओं को ही खरीदें क्योंकि ऐसी वस्तुएँ गुण में अच्छी होने के साथ-साथ अच्छी श्रम दशाओं में उत्पादित की जाती हैं।

**श्रमिक सहकारी कार्य समितियाँ**

**श्रम ठेका तथा निर्माण सहकारी समितियाँ**

**(Labour Co-operatives .**

**Labour Contract and Construction Co-operatives)**

श्रम सहकारी कार्य समितियाँ भी बहुत लोकप्रिय रही हैं और फ्रांस, इटली, स्विट्जरलैंड और न्यूजीलैण्ड जैसे देशों में इनकी पर्याप्त सफलता भी मिली है। ऐसी समितियाँ श्रमिकों के समूहों को रोजगार पर लगाने के लिए संगठित की जाती हैं और इनमें श्रमिक संयुक्त रूप से कार्य करने के लिए संगठित होते हैं। भारत में, अनेक राज्यों में श्रम ठेका तथा निर्माण सहकारी समितियों का संगठन किया गया है। इनका उद्देश्य है कि भूमिहीन श्रमिकों जैसे कमजोर वर्गों को जितना रोजगार श्रव प्राप्त है उससे अधिक तथा लगातार रोजगार प्राप्त कराने में उनकी सहायता की जाये। ऐसी श्रमिक सहकारी समितियों के संगठन को प्राथमिकता दी जाती

है, विशेष रूप से ग्रामीण निर्माण तथा सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों के सम्बन्ध में। कृषि श्रमिक इन समितियों के द्वारा अपनी सौदा करने की क्षमता में वृद्धि कर सकते हैं और ठेके के श्रम के दोषों को दूर कर सकते हैं। सन् १९६४-६५ में एक ठेका तथा निर्माण समितियों की संख्या ४,३८५ तथा सदस्यता की संख्या १७६ लाख थी। सन् १९६१-६६ में, श्रमिक सहकारी समितियों तथा उसके उद्देश्यों की संख्या क्रमशः २,००० तथा ३ लाख होने की प्रार्थना की गई थी। सन् १९६४-६५ में इन समितियों द्वारा ७.८५ करोड़ रुपये के मूल्य के कार्य किये गये थे और सन् १९६५-६६ में ८.५ करोड़ रुपये के मूल्य के कार्य किये जाने का अनुमान था। उड़ीसा, पंजाब, महाराष्ट्र, गुजरात, राजस्थान और आन्ध्र प्रदेश में ऐसी सहकारी समितियों ने काफी प्रगति की है। अन्य राज्यों में भी काम आगे बढ़ाया जा रहा है।

सितम्बर १९६२ में नागपुर में श्रम ठेका तथा निर्माण सहकारी समितियों की एक अखिल भारतीय गोष्ठी (सेमिनार) हुई थी। सेमिनार में श्रमिक सहकारी समितियों की महत्ता पर जोर दिया गया और कहा गया कि ऐसी समितियाँ विकास कार्यों के सम्पादन करने तथा श्रमिकों को उचित मजदूरी दिलवाने की उपयोगी साधन हैं। सेमिनार में ऐसी सहकारी समितियों के विकास के लिए अनेक सुझाव दिये गये, उदाहरणतः, काम का आरक्षण, मयाना और जमानत की रकम की अदायगी से छूट, प्रारम्भिक अग्रिम धन की स्वीकृति, निविदाओं के सम्बन्ध में मूल्य-अधिमान-प्रथमा छूट और नियमित पाश्विक अदायगियाँ आदि। अनेक राज्य सरकारों ने सिफारिशों को कार्यान्वित किया है। उड़ीसा, गुजरात तथा केरल में इन श्रमिक सहकारी समितियों को बिना टेण्डर मंजुरी ५०,००० रु० के मूल्य का कार्य, पंजाब में सभी प्रकार के अकुशल कार्य, मैसूर में २५,००० रु० तक के कार्य, राजस्थान, दिल्ली, महाराष्ट्र में और केन्द्रीय सार्वजनिक निर्माण विभाग की २०,००० रु० के मूल्य के कार्य और आन्ध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश तथा मणिपुर में १०,००० रु० तक के मूल्य के कार्य सौंपे जाते हैं। मद्रास, मैसूर, केरल, उड़ीसा और राजस्थान में श्रमिक सहकारी समितियों को बयाने तथा जमानत की अदायगी से भी मुक्त कर दिया गया है किन्तु अन्य राज्यों में सीमित छूट प्रदान की गई है। मैसूर में २५% अग्रिम राशि दी जाती है। इसके अतिरिक्त, श्रमिक सहकारी समितियों के टेण्डरों पर ५% की छूट दी जाती है (यह छूट गुजरात तथा उड़ीसा में ५० हजार रु० से लेकर १ लाख रु० तक के काम पर, राजस्थान में २० हजार रु० से लेकर १ लाख रु० तक के काम पर और महाराष्ट्र में २० हजार रु० से लेकर २ लाख रु० तक के काम पर दी जाती है)।

सामुदायिक विकास तथा सहकारिता मन्त्रालय ने श्रमिक सहकारी समितियों के लिये राष्ट्रीय स्तर पर एक सलाहकार बोर्ड की स्थापना की है। बोर्ड ने एक योजना तैयार की है जिसमें कुछ चुने हुए जिलों तथा क्षेत्रों में श्रमिक सहकारी समितियों के गहन विकास की व्यवस्था है। अब तक ११ राज्यों ने ऐसे अग्रगामी

जिलो का चुनाव कर लिया है जहाँ यह कार्यक्रम आरम्भ हो चुका है। तृतीय आयोजना ने भी श्रमिक सहकारी समितियों के विकास पर काफी जोर दिया गया है और कहा गया है कि ये समितियाँ विकास कार्यों को लागू करने तथा रोजगार प्रदान करने का मुख्य साधन है। चौथी आयोजना में भी मुख्य जोर इस बात पर दिया गया है कि प्रारम्भिक श्रमिक सहकारी समितियों की स्थापना की जाये, शिखर निवायो तथा जिला निवायो का निर्माण किया जाए, ग्रामीण मानव शक्ति कार्यक्रम से उन्हें सम्बद्ध किया जाए और कार्यकर पूँजी तथा पर्याप्त तकनीकी सहायता की व्यवस्था की जाए। आशा की जाती है कि चौथी आयोजना की अवधि में ३,६०० प्रारम्भिक श्रमिक सहकारी समितियों और १२५ जिला सचो की स्थापना हो जायेगी।

इसके अतिरिक्त, वनों का उपयोग करने के लिए अनेक राज्यों में वन श्रमिक सहकारी समितियाँ बनाई गई हैं। राष्ट्रीय वन नीति सम्बन्धी प्रस्ताव में कहा गया है कि वन श्रमिक सहकारी समितियों को, जहाँ तक भी सम्भव हो सके, वनों का शोषण करना चाहिये। वन सहकारी समितियों पर एक कार्यकारी दल बनाया गया है जो विभिन्न प्रकार की प्रचलित वन समितियों के कार्यों से प्राप्त अनुभव की इस उद्देश्य से समीक्षा कर रहा है ताकि उनके तीव्र विकास के लिए अन्तः सुझाव दिए जा सकें। सन् १९६४-६५ में इन वन श्रमिक ठेका सहकारी समितियों की संख्या ११४३, सदस्यता १,१२,२४२, क्षेत्रपूँजी ₹२०.६० लाख रु० और कार्यकर पूँजी १७.५३ लाख रु० थी जबकि १९६३-६४ में इन समितियों की संख्या १०१७, सदस्यता ६८,६३६, क्षेत्र पूँजी २५.२६ लाख रु० तथा कार्यकर पूँजी १६२.५० लाख रु० थी। इसी अवधि में इन समितियों द्वारा किए गए कार्य का मूल्य २६८ ३४ लाख रु० से बढ़कर ३६६ २६ लाख रु० हो गया था।

### श्रमिक सहकारी कार्य समितियों की विशेषताएँ

इस प्रकार की श्रमिक सहकारी कार्य समितियाँ श्रमिक व मालिक दोनों ही के लिए बहुत लाभदायक होती हैं। इन श्रमिक सहकारी कार्य समितियों की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं (क) श्रमिक अपने साथ कार्य करने वालों को स्वयं छांटते हैं तथा अपने नेता को चुनते हैं (ख) श्रमिक अपनी सामूहिक श्रम की आय को अपनी इच्छानुसार बाँट लेते हैं, (ग) श्रमिकों को इस बात की स्वतन्त्रता रहती है कि वह जिस प्रकार चाहे कार्य करने की व्यवस्था कर सकते हैं। (घ) श्रमिक किसी बाह्य ठेकेदार की अधीनता में कार्य नहीं करते, वे कार्य को स्वयं तथा अपने उत्तरदायित्व पर करते हैं, (ङ) श्रमिक मालिक के निरीक्षण में कार्य नहीं करते। कार्य पूरा हो जाने के बाद मालिक केवल यह देखता है कि कार्य योजना-नुसार किया गया है अथवा नहीं, (च) यदि कार्य उत्पादन के हिसाब से निर्धारित होता है तब उनको उजरत दर पर मजदूरी दी जाती है। ऐसी समितियों को कार्य सौंपने से मालिक को लाभ होता है क्योंकि एक छोटी कार्य शीघ्र पूरा हो जाता है

तथा दूसरे उसको ऊपरी खर्चों में बचत हो जाती है। मालिक को धर्मिकों में अनुशासन रखने का भार भी नहीं लेना पड़ता क्योंकि धर्मिक स्वयं ही कार्य को हाथ में ले लेते हैं और पूरा करते हैं।

### उत्पादन सहकारिता एवं छोटे पैमाने के उद्योग

भारत में उत्पादन सहकारिता छोटे पैमाने के उद्योग-धन्धों में सफल हो सकती है। कुछ राज्यों में उत्पादन सहकारिता को सफलता भी मिली है। मद्रास में औद्योगिक सहकारी बुनकर समितियाँ सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं और उनकी संख्या २५० से भी अधिक है। ये समितियाँ मद्रास हाथ-करघा बुनकर राज्य सहकारी समिति से सम्बद्ध हैं। यह समिति प्रारम्भिक समितियों को कच्चा माल प्रदान करती है, उनके तैयार माल को बेचती है, उनको सहायता देती है तथा उनके कार्यों का नियन्त्रण तथा विकास करती है। इस समिति ने मद्रास में तीन रंगाई कारखाने, तीन हाथ-करघा कारखाने तथा एक कपड़ा छपाई कारखाने की स्थापना की है। मद्रास में अन्य औद्योगिक समितियों की संख्या १०६ है जो कागज, खिलौने आदि बनाती हैं। बम्बई में ६ औद्योगिक सहकारी संस्थाएँ बनाई गई हैं, जिनका कार्य यह है कि हाथ-करघा उद्योग को संगठित करके कपड़े के डिजाइनों को अधिक प्रच्छा धनायें तथा इस हेतु उन्नत यंत्र व कच्चे माल को उपलब्ध करे, तथा छपाई व रंगाई का कार्य भी करे और बिक्री के लिए माल को खरीद भी ले। सरकार इन संस्थाओं को अक्षदान देकर सहायता करती है। उत्तर प्रदेश में ७८ बुनकर समितियाँ और एक राज्य औद्योगिक सभ्य है। उत्पादन व बिक्री सहकारी समितियों की कुल संख्या १०० है। हाथ-करघों के सूत की कुल मात्रा को वितरित करने के लिए राज्य में ३५ उत्पादन केंद्र स्थापित किए गए हैं। बिहार, मध्य प्रदेश और केरल में भी बुनकर समितियाँ बनाई गई हैं जो कपड़े व सूत का क्रय-विक्रय करती हैं।

हाथ-करघा उद्योग में श्रमिक उत्पादन सहकारी समितियों के बगाये जाने का कारण यह है कि देश में कपड़े की कमी रहती है जो युद्ध के दिनों में विशेषतया अनुभव की गई थी। परन्तु इससे यह निहित होता है कि उत्पादन सहकारी समितियाँ उन उद्योगों में विशेषकर सफल हो सकती हैं जहाँ थोड़े धन व अधिक श्रम शक्ति की आवश्यकता होती है। तंबी, पीतल, लोहे आदि की वस्तुएँ बनाने के तथा चमड़े, रेशम, गुड़, साबुन, बीड़ी, सिगार, टोकरी आदि के छोटे पैमाने के उद्योगों में औद्योगिक सहकारी उत्पादन समितियों के लिये प्रच्छा क्षेत्र है। मदुरा शहर में काफी समय से एक सहकारी सिगार कारखाना चालू है। इसमें श्रमिक ही शेयर-धारी व मालिक हैं तथा रायों के लिए प्रचलित दर पर मजदूरी पाते हैं। व्यापार में जो लाभ होता है उस पर उन्हें सामाजिक मिलता है। अतः श्रमिक सहकारी उत्पादन समितियों के विस्तार और छोटे पैमाने के उद्योगों में उनके विकास के लिए प्रयत्न किये जाने चाहिये। सरकार को इन समितियों को कुछ अनुदान देकर

सहायता करनी चाहिये तथा इनकी सहायता के लिये कोई वित्तीय सस्था को स्थापित करने के लिये प्रोत्साहन देना चाहिए। ऐसी सहकारी समितियों को वित्तीय सहायता देने के लिये राज्य और केन्द्रीय सहकारी बैंक काफ़ी सहायक सिद्ध हो सकते हैं। केन्द्रीय सरकार द्वारा औद्योगिक सहकारी उत्पादन समितियों के विकास के लिये अधिकारियों को विशिष्ट प्रशिक्षण देने हेतु एक योजना चालू की गई है।

मार्च १९६६ में, औद्योगिक सहकारी समितियों की सख्या निम्न प्रकार थी — चीनी सहकारी कारखाने—७६, कपास मोटने तथा धुने की समितियाँ, धान कूटने की समितियाँ—८२४, फल तथा वनस्पति संरक्षण समितियाँ—३०, अन्य समितियाँ—१३३, तेल पेलने की समितियाँ—२५०। सन् १९६४ में, अन्य समितियों की सख्या इस प्रकार थी—बुनकर समितियाँ—राज्य २१; केन्द्रीय ११७, प्रारम्भिक १२,७३३, कताई मिलें—४७; अन्य औद्योगिक समितियाँ—२५०६५। मार्च १९६६ में औद्योगिक सहकारी समितियों की कुल सख्या ५३००० थी जबकि १९६५ में यह सख्या ५१,००० ही थी। १९६६ से ही औद्योगिक सहकारी समितियों के एक राष्ट्रीय सच ने भी कार्य करना शारम्भ कर दिया है।

### अन्य क्षेत्रों में सहकारिता

कृषि के क्षेत्र में उत्पादन सहकारिता से वास्तव्य सहकारी खेती से है। परन्तु इसका विवेचन इस अध्याय के क्षेत्र से बाहर है। जहाँ तक श्रमिक सह सान्नेदारी का सम्बन्ध है यह भी उत्पादन सहकारिता से एक भिन्न समस्या है और यह उद्योग में प्रवन्धका के साथ श्रमिकों के सहयोग से सम्बन्धित है। इस पर विचार 'लाभ सहभाजन' के अन्तर्गत पृष्ठ ६१७-१८ पर पहले ही किया जा चुका है। कुछ अन्य सहकारी समितियाँ भी हैं जो इस प्रकार हैं —रिक्शा खींचने वालों की (जून १९६५ में १३१), घोंबियों की सहकारी समितियाँ (जून १९६५ में ३५), याता यात सहकारी समितियाँ (१९६५ में १०५०) और मछेरो की सहकारी समितियाँ (१९६५ में ३१७७)। इन सब आकड़ों से पता चलता है कि समाज के कमजोर वर्ग अपने को अधिकाधिक रूप में सहकारी समितियों के रूप में संगठित करते जा रहे हैं।

### सहकारिता और श्रमिकों की ऋणग्रस्तता

अन्य क्षेत्रों में भी देख के श्रमिक वर्ग के लिए सहकारिता सहायक सिद्ध हो सकती है। एक महत्वपूर्ण समस्या, जिसका सहकारिता द्वारा सफलतापूर्वक समाधान किया जा सकता है, ऋणग्रस्तता की है। ऋणग्रस्तता की बुराइयों की ओर सकेत 'औद्योगिक श्रमिकों की ऋणग्रस्तता' वाले अध्याय में किया जा चुका है। यदि श्रमिक एक सहकारी साख समिति का संयोजन कर लें तो उन्हें बहुत कम मूल की दर पर ऋण मिल सकता है। इस प्रकार से महाजनो के अनेक दोषों को दूर किया जा सकता है। इस प्रकार की समितियाँ देश में सफलतापूर्वक कार्य कर रही

है। रेलवे में ऐसी समितियों के उदाहरण मिलते हैं जो मुद्र से पूर्व सफलतापूर्वक कार्य कर रही थी, उदाहरणतः, मद्रास व दक्षिणी मराठा रेलवे श्रमिक सहकारी सहरी बैंक, तथा मद्रास तथा दक्षिणी भारत रेलवे कर्मचारी सहकारी समिति, तिरुचिरापल्ली। मद्रास की समिति सबसे पुरानी है। यह १९०७ में प्रारम्भ की गई थी और इसके २५,००० सदस्य थे। १९४४-४५ में इसकी शेयर पूंजी १३६४ लाख रुपये थी व आरक्षित निधि की राशि ५ लाख रुपये से भी अधिक थी। यह सहकारी समिति अपने सदस्यों की बचत की राशि का १० लाख रुपया जमा करने में समर्थ हुई थी। १९४६ में इसकी कार्यशील पूंजी की कुल राशि लगभग ८० लाख रुपया थी। इसने कभी किसी बाहरी संस्था से रुपया उधार नहीं लिया था, जो बहुत प्रशंसनीय बात थी। ११-३ लाख रुपये का सिन्डिकेट का व आकस्मिक व्यय निकाल कर भी इस बैंक को १९४४-४५ में ६२,७०० रु० का लाभ हुआ था। दक्षिण भारत रेलवे कर्मचारी सहकारी साख समिति के २५,००० श्रमिक सदस्य थे। कुल श्रमिक संख्या ७५,००० थी। इस समिति की स्थापना १९१९-२० में हुई थी। इसकी कार्यशील पूंजी की राशि ३५.७ लाख रु० से भी अधिक थी। इस समिति को १९४४-४५ में ५२,००० रुपये का लाभ हुआ था। यह बैंक अपने सदस्यों की बचत की राशि का ७ लाख रु० एकत्रित करने में सफल हो सका था। सन् १९६५-६६ में, रेलवे कर्मचारियों की २६ सहकारी साख समितियाँ थी जिनकी सदस्य संख्या ७,२७,८८९ और चुकती शेयर पूंजी (Paid up share capital) ६५२.५५ लाख रु० थी। इसी प्रकार ढाक व तार कर्मचारियों की सहकारी साख समितियों की संख्या १४५, उनकी सदस्य संख्या १,६४,५४१ और स्वीकृत पूंजी (Subscribed capital) १-६० करोड़ रु० थी। कोयला क्षेत्र में, ५६४ सहकारी समितियाँ कार्य कर रही हैं। इनका मुख्य कार्य सदस्यों को उचित दानों पर उपभोग्यता वस्तुएँ तथा कर्ज प्रदान करना है। व्याज की नीची दर पर ऋण की सुविधाओं का विस्तार करने के लिए १९६६-६७ के मध्य १६-८२ लाख रु० की धनराशि कोयला खान श्रम-कल्याण निधि द्वारा स्वीकृत की गई थी। इन उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि यदि श्रमिक सहकारी साख समितियाँ बना लें और इनके प्रति बकादार रहें तो उन्हें बहुत लाभ हो सकता है।

### सहकारिता और आवास

एक अन्य क्षेत्र जिसमें औद्योगिक श्रमिकों के लिए सहकारिता लाभदायक सिद्ध हो सकती है वह आवास निर्माण के विषये सहकारी समितियों का बनाना है। आवास की घोर सोचनीय वधाओ का उत्तेज पड़ने लगे हैं। इस समस्या को भी सुधार करने की सीध आवश्यकता को भी बताया जा चुका है। इस सम्बन्ध में सहकारी प्रयत्न बहुत महत्वपूर्ण और उपयोगी हो सकते हैं। श्रमिकों के लिए सहकारी आधार पर मकान बनाने के लिये सफल परीक्षण का उदाहरण मधुरा मिल लिमिटेड का है। इस मिल ने मधुरा के निकट हारवेपट्टी में एक यह निर्माण समिति की स्थापना की है। "इस योजना का उद्देश्य यह है कि मिल के निकट घने

तथा भीड़भाड़ पूर्ण वाते स्थान से दूर स्वस्थ ग्रामीण क्षेत्रों में श्रमिकों के लिए मकान बनाए जायें और श्रमिक किराया देते हुए निरन्तर कई वर्षों तक रहने पर अन्ततः स्वयं ही इनके स्वामी बन जायें।" इस गृह निर्माण समिति की स्थापना सितम्बर १९३८ में की गई थी जबकि प्रत्येक मकान की लागत ६०० रु० प्राप्ती थी। मकान का किराया ४ रु० प्रति माह निश्चित किया गया था और जो श्रमिक मकान में १२½ वर्ष तक रह लेता था वह उसका स्वामी बन जाता था। इस क्षेत्र में विद्युत प्रकाश, पानी, नाली, सड़कें, पार्क, स्कूल आदि सभी सुविधाओं सहित लगभग ६०० मकानों का निर्माण किया गया था। इस समिति को मालिकों द्वारा पर्याप्त वित्तीय सहायता भी मिली थी। इससे देश के दूसरे मालिकों को भी प्रेरणा लेनी चाहिये। मदुरा मिल्स ने ४०,००० रुपये की दोयार पूंजी लगाई थी और १ लाख रुपये का ऋण भी बिना व्याज के दिया था। इनके लिए मदुरा मिल्स से लगभग ५ मील दूर १०० एकड़ भूमि खरीदी गई थी। स्कूल, अस्पताल, भण्डार आदि की व्यवस्था करने के लक्ष्य से प्लॉट बाँट दिये गये थे और इस प्रकार ६०० मकान बनाये गये थे। स्वच्छ जल पूर्ति, जल एवं विकास का प्रबन्ध, विद्युतीकरण तथा श्रमिकों को मदुरा में मिल तक लाने व वापिस ले जाने के लिए विशेष ट्रेन आदि की व्यवस्था करने में मालिकों ने १७० लाख रुपये व्यय किया। स्कूल, प्रोपधालय व जल पूर्ति का प्रबन्ध मालिकों द्वारा किया जाता है। इस बस्ती में भूमिपुत्रों की व्यवस्था करने के लिए पचास प्रति मकान ८ आने एकत्रित करती है। बस्ती का प्रबन्ध सहकारी आवास समिति द्वारा किया जाता है जिसका एक निदेशक मण्डल है। इस मण्डल में मिल मालिक, श्रमिक संघ तथा मिल श्रमिकों के एक-एक प्रतिनिधि, जिला कलेक्टर तथा मदुरा जिला बोर्ड का अध्यक्ष अवकाश उप अध्यक्ष होते हैं। यदि इस उदाहरण का सर्वत्र पालन किया जाये तो औद्योगिक श्रमिकों को आवास दशावधि में पर्याप्त सुधार हो सकता है। उपदान प्राप्त औद्योगिक आवास योजना के अन्तर्गत सरकार सहकारी गृह-निर्माण समितियों को आर्थिक सहायता व ऋण प्रदान करती है। परन्तु इस सम्बन्ध में विशेष सफलता वही मिल सकती है।

### सहकारिता और कैंटीन

कार्य के घण्टों के मध्य में कारखाने में श्रमिकों को भोजन प्रदान करने में भी सहकारिता के लिए पर्याप्त खर्च है। इस उद्देश्य के लिए कारखानों में कैंटीन की व्यवस्था की गई है (देखिये पृष्ठ २५८-२६), परन्तु अधिकांशतः उनका संचालन कारखाना मालिकों या ठेकेदारों द्वारा किया जाता है। यदि कैंटीन का संचालन सहकारिता के आधार पर किया जाये तो उससे तीन लाभ होंगे—श्रमिकों को स्वच्छ भोजन मिलेगा, मूल्य कम होंगे तथा वे स्वयं-सहायता व स्वयं निर्भरता के सिद्धान्तों को समझ सकेंगे। परन्तु सहकारी आधार पर कैंटीन चलाने के लिए प्रारम्भ में मालिकों की पर्याप्त सहायता की आवश्यकता है। मदुरा की श्री मीनाक्षी



मिस्र में सहकारी आधार पर कैंटीन का संचालन किया जाता है। पहले कैंटीन का संचालन भिन प्रबन्धकर्ताओं द्वारा किया जाता था, परन्तु मई, १९४० में इसका प्रबन्ध सहकारी भण्डार को स्थानान्तरित कर दिया गया। कैंटीन अब सहकारी भण्डार के एक पृथक् विभाग के रूप में चलाया जाता है तथा अपनी सभी आवश्यकताओं की चीजें भण्डार से प्राप्त कर लेता है। कैंटीन विभाग में भोजन को लागत मूल्य या लागत मूल्य से कम पर बेचने के कारण जो हानि होती है उसकी पूर्ति मिस्र के द्वारा की जाती है। मिस्र ने सहकारी भण्डार को बिना मूल्य लिए भोजन बनाने के बर्तन तथा फर्नीचर भी प्रदान किये हैं। इस सहकारी आधार पर प्रबन्ध करने की प्रणाली को कारखानों की सभी कैंटीनों में लागू करने का प्रयत्न करना चाहिए तथा प्रारम्भिक अवस्था में मालिकों को पर्याप्त वित्तीय सहायता देनी चाहिए।

### उपभोक्ता सहकारी भण्डार

#### (Consumer's Co-operative Stores)

कारखाने के अहाते या श्रम बस्ती में 'उपभोक्ता सहकारी भण्डार' की यदि स्थापना करके उसका संचालन किया जाये तो इससे अनेक लाभ होंगे—प्रथम तो दिन भर कार्य करने के पश्चात् श्रमिक को इस बात के लिए कठिनाता से ही समय मिल पाता है कि वह बाजार जाकर अपनी आवश्यकता की वस्तुएँ खरीद सके। दूसरे, दुकानदार के बहुत अधिक लाभ लेने के कारण वस्तुओं का मूल्य बहुत अधिक होता है और मिलावट होने के कारण शुद्ध वस्तुएँ भी नहीं मिल पाती। तीसरे, जब श्रमिकों को अधिक कठिनाई होती है तो उन्हें उधार चीजें लेनी पड़ती हैं। इससे उन्हें दोहरी हानि होती है—एक तो वस्तुओं का अधिक मूल्य देना पड़ता है और दूसरे, उनसे ब्याज भी लिया जाता है। सहकारी भण्डार की स्थापना से ये सब दोष दूर हो सकते हैं। उधार खरीदने के लिए उप-नियमों में सशोधन किया जा सकता है। मद्रास में विशेषतया ऐसी समितियाँ मालिकों द्वारा स्थापित की गई हैं और उनको प्रशसनीय सफलता भी प्राप्त हुई है। कुछ स्थानों पर मालिक श्रमिकों की मजदूरी में से वह राशि काट लेते हैं जो श्रमिकों को उपभोक्ता सहकारी भण्डार को देनी होती है। कुछ स्थानों पर मालिकों ने अनेक रियायतें भी प्रदान की हैं। उदाहरणार्थ, भण्डार के लिए निःशुल्क इमारत, एकाउन्टेन्ट व क्लर्क आदि का कार्य करने के लिए कर्मचारियों की निःशुल्क सेवा देना, कागज, पेन्सिल, फर्नीचर आदि को भी बिना दाम के देना, भण्डार तक सामान लाने से जाने के लिए यातायात की सुविधायें प्रदान करना, कपड़ा आदि क्रय करने के लिए उपदान देना, आदि आदि। यह तो ठीक है कि प्रारम्भ में श्रमिक सहकारी भण्डारों को इस प्रकार की सहायता मिलनी चाहिए, परन्तु सहकारिता के सच्चे आदर्शों को प्राप्त करने के लिए इन भण्डारों को शीघ्र ही आत्म-निर्भर व स्वतन्त्र होने का प्रयत्न करना चाहिए।

केन्द्रीय श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय ने औद्योगिक श्रमिकों के लिए उपभोक्ता सहकारी भण्डार स्थापित करने की एक योजना चालू की है। यह योजना १९६२ से लागू की गई है और इसका उद्देश्य यह है कि बढ़ती हुई कीमतों के कारण जो श्रमिकों की हानि पहुँच रही है उससे उनकी रक्षा की जा सके। ऐसे भण्डार उन सभी सस्थानों पर स्थापित किये जाने की योजना है जहाँ ३-० से अधिक श्रमिक कार्य करते हैं। उपभोक्ता सहकारी भण्डार के शेयर खरीदने के लिये श्रमिकों को अपनी निर्वाह निधि से २० रु० तथा ३० रु० तक की पेशगिर्घा देने की अनुमति है। ये पेशगिर्घा लौटाई नहीं जाती। सरकार ऐसा विधान बनाने का भी विचार कर रही है जिसके अन्तर्गत उचित कीमत वाली दूकानों (Fair Price Shops) की स्थापना का वैधानिक दायित्व मालिकों पर डाल दिया जाये। अप्रैल, १९६७ तक ३०० या ३०० से अधिक श्रमिकों वाले ३,९५४ सस्थानों में २ ७४८ उपभोक्ता सहकारी भण्डार तथा उचित कीमत की दूकानें स्थापित की जा चुकी थी। इस सम्बन्ध में प्रगति के आँकड़े निम्न प्रकार हैं —

	जुलाई, १९६३	१. ३. ६६	१. ४. ६७
सस्थानों की संख्या	२,८१२	३,८७५	३,९५४
उपभोक्ता सहकारी भण्डारों की संख्या	६७२	१,८८०	२,०४३
उचित कीमत वाली दूकानों की संख्या	कोई नहीं	६५६	७०५
व्याप्ति का क्षेत्र (Coverage)	२४%	६५%	लगभग ७०%

### उपसंहार श्रमिकों के लिए सहकारिता का महत्व

पिछले पृष्ठों में श्रमिकों के द्वारा सहकारी प्रयत्नों का जो विवेचन किया गया है उससे स्पष्ट हो जाता है कि सहकारिता द्वारा श्रमिक काफी सीमा तक श्रृणग्रस्तता से बच सकते हैं और गंदी बस्तियों में रहने से छुटकारा पा सकते हैं। सहकारिता से ही वह निजी भोजनालयों में गन्दा व अशुद्ध और इस पर भी महँगा भोजन करने से छुटकारा पा सकते हैं तथा अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए लोभी व अत्यधिक लाभ लेने वाले दूकानदारों के चंगुल से भी बच सकते हैं। परिणामस्वरूप श्रमिकों के सामाजिक व आर्थिक कल्याण में अधिक उन्नति हो सकेगी। सहकारिता से श्रमिकों में मितव्ययता और पारस्परिक सहायता की भावनाएँ भी बढ़ेंगी तथा वह अच्छे नागरिक बन सकेंगे। उनमें अनुशासन से रहने और कार्य करने का स्वभाव पड़ जायेगा और उनका नैतिक स्तर भी ऊँचा हो जायेगा। श्रम-कल्याण कार्य भी श्रमिक स्वयं अपने हाथों में ले सकते हैं। स्वयं श्रमिकों द्वारा इन कार्यों को आगे हितों के लिए अधिक कुशलतापूर्वक चलाया जा सकता है।

परन्तु फिर भी, जैसा कि आन्दोलन के सक्षिप्त विवेचन में ऊपर बताया जा चुका है, देश में सहकारी आन्दोलन के दोषों और कमियों को दूर करने के

प्रयत्न किये जाने चाहियें। यह आवश्यक है कि श्रमिकों को सहकारिता के सिद्धांतों को समझाया जाये तथा उन्हें स्वयं अपने ही कल्याण में रुचि लेने के लिए उचित शिक्षा दी जाये। जो कठिनाइयाँ एक शक्तिशाली श्रमिक संघ को बनाने में सामने आती हैं बहुधा वही कठिनाइयाँ श्रमिक सहकारी समिति के सफलतापूर्वक संचालन में आती हैं। परन्तु जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है, सहकारी समितियाँ श्रमिक संघ से भिन्न होती हैं और उनके निर्माण में मालिकों से कोई संघर्ष नहीं होता। मालिकों को तो श्रमिकों के कल्याण के लिए सहकारी समितियों की स्थापना की प्रोत्साहन ही देना चाहिए। प्रारम्भिक अवस्था में तो सहकारिता भारतीय श्रमिकों में बिना किसी बाह्य सहायता के सफल नहीं हो सकती, परन्तु अन्ततः श्रमिकों को स्वयं अपने पैरों पर ही खड़ा होना पड़ेगा अन्यथा यह सबने धरों में सहकारिता नहीं होगी।

---

## श्रम प्रशासन

## LABOUR ADMINISTRATION

## १९३५ का भारत सरकार अधिनियम

अप्रैल, १९३७ से पूर्व भारत सरकार को श्रम मामलों में प्रान्तीय सरकारों के ऊपर निर्भरता, निर्देशन और नियन्त्रण का अधिकार था। परन्तु १९३७ में प्रान्तीय स्वायत्तता के पदचान से राज्य अधिकांशतः इस सम्बन्ध में अपने-अपने क्षेत्रों में स्वतन्त्र हो गये थे। १९३५ के भारत सरकार अधिनियम के अनुसार श्रम विधान बनाने और अधिनियमों और विनियमों के प्रशासन के कार्यों को केन्द्रीय सरकार और प्रान्तीय सरकारों के बीच स्पष्ट रूप में विभाजित कर दिया गया था। मध्यम और छोटी और तेज निर्यात करने वाले क्षेत्रों में श्रम की सुरक्षा और विनियम, बन्दरगाहों में सगरोद (क्वारटाइन), नाविकों और जहाजों के लिए अस्पताल, बन्दरगाहों के सगरोदों से सम्बन्धित अस्पताल के विषयों को संघीय (केन्द्रीय) विभागीय सूची में रखा गया था तथा निर्धन और बेरोजगारों की सहायता के विषयों को प्रान्तीय विधायी सूची में रखा गया था। समवर्ती (Concurrent) विधायी सूची में, अर्थात् ऐसी सूची जिसमें दिए हुए विषयों पर केन्द्रीय और प्रान्तीय दोनों ही के विधान मण्डल कानून बना सकते थे, निम्न विषय थे : कारखाने, श्रम कल्याण, श्रम की दशायें, प्रोविडेंट फण्ड, मालिकों की देयता और श्रमिकों की क्षतिपूर्ति, स्वास्थ्य बीमा जिसमें असमर्थता पेन्शन भी सम्मिलित है, वृद्धावस्था पेन्शन, बेरोजगारी बीमा, व्यापार सघ, औद्योगिक व श्रम विवाद। श्रम कानूनों के प्रशासन का उत्तरदायित्व प्रान्तों पर था।

## युद्ध-काल और इसके बाद से केन्द्रीय नियन्त्रण

परन्तु द्वितीय महायुद्ध छिड़ जाने के पश्चात् इस बात की तीव्र आवश्यकता अनुभव की गई कि उत्पादन को अधिकतम बढ़ाने के लिए पर्याप्त और सन्तुष्ट श्रमिकों का होना निरन्तर आवश्यक है। इस कारण केन्द्रीय सरकार को हस्तक्षेप करना पड़ा और औद्योगिक श्रमिकों के कल्याण और कार्य की दशाओं को नियंत्रित और विनियमित करने के लिए सरकार ने विस्तृत अधिकारों को ग्रहण किया। जैसे-जैसे युद्ध बढ़ता गया और गतिविधियाँ विस्तृत होती गईं वैसे ही समय-समय

पर भारत सरकार के श्रम विभाग को अनेक दिशाओं में दृढ़ किया गया। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय नियन्त्रित संस्थाओं में औद्योगिक सम्बन्धों की देख-रेख के लिए व्यवस्था की गई तथा एक समायोजित पुनःस्थापन संस्था की स्थापना की गई जिसका कार्य सेना से निकले हुए सैनिकों का पुनर्स्थापन करना और उन्हें पुनः रोजगार पर लगाना था। एक अन्य सस्या कारखानों के मुख्य सलाहकार के अधीन स्थापित की गई जिसका कार्य कारखानों में कार्य की दशाओं सुधारने के लिए केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकारों को सलाह देना था। युद्ध के तत्काल पश्चात् ही श्रम समस्याओं की अनेकरूपता और गम्भीरता के कारण सरकार को श्रम विभाग का विभाजन करना पड़ा तथा ऐसे अनेक विषयों को, जिनका श्रम से सीधा कोई सम्बन्ध नहीं था, परन्तु जिनको श्रम विभाग द्वारा प्रशासित किया जाता था, नवीन स्थापित निर्माण, खान और शक्ति विभाग को हस्तांतरित कर दिया गया। अक्टूबर, १९४६ में प्रान्तीय श्रम मन्त्रियों के सम्मेलन में यह बात स्वीकार कर ली गई कि जहाँ तक हो सके, श्रम विधान बनाने का कार्य केन्द्रीय सरकार द्वारा ही हो ताकि समान रूप से इस सम्बन्ध में तीव्र गति से पग उठाये जा सकें। इस बात को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार के श्रम मन्त्रालय ने श्रमिकों के स्वास्थ्य, कार्यक्षमता, कार्य की दशाओं और जीवन-स्तर में सुधार के लिए श्रम विधान और श्रम प्रशासन का एक पञ्चवर्षीय कार्यक्रम तैयार किया।

### युद्ध काल में श्रम सम्मेलन

युद्ध-काल में यह भी अनुभव किया गया कि युद्धोपरान्त श्रम कार्यक्रमों की योजना बना लेनी चाहिये तथा श्रम कानूनों में भी कुछ समायोजन होना चाहिए। फलस्वरूप १९४०, १९४१ और १९४२ में प्रान्तीय श्रम मन्त्रियों के सम्मेलन आयोजित किये गये। १९४१ और १९४२ में भारत सरकार ने श्रमिकों और मालिकों के प्रतिनिधियों से परामर्श भी किया। इन सम्मेलनों से सरकार आश्वस्त हो गई कि यदि सरकार, श्रमिकों और मालिकों की एक समुचित तथा आयोजित की जाती है तो अधिक प्रभावशाली रूप से और शीघ्रता से कार्य किया जा सकता है क्योंकि अन्तर्गत मालिकों और श्रमिकों के पारस्परिक मतभेदों को वाद-विवाद और पारस्परिक समझौते से दूर करना सरल हो जाएगा। फलस्वरूप, अगस्त १९४२ के चतुर्थ श्रम सम्मेलन में केन्द्रीय और प्रान्तीय अधिकारियों के अतिरिक्त मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों को भी सम्मिलित किया गया। इस सम्मेलन ने स्थायी त्रिदलीय रागठित व्यवस्था करने का निर्णय किया तथा परिपूर्ण (Plenary) श्रम सम्मेलन और स्थायी श्रम समिति (Standing Labour Committee) का गठन किया। परिपूर्ण सम्मेलन में, जिसकी सभा वार्षिक होती थी, ४४ सदस्य होते थे—२२ सदस्य तो केन्द्र, प्रान्त तथा देशी राज्य सरकारों का प्रतिनिधित्व करते थे तथा ११ सदस्य मालिकों का और ११ सदस्य श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करते थे। इसका कार्य “उन विषयों पर केन्द्रीय सरकार को सलाह देना था जो विषय सलाह के लिये इस सम्मेलन

को भेजे जाते थे। सलाह देते समय यह सम्मेलन उन सुभाषी का ध्यान रखता था जो श्रमिकों और मालिकों के मान्यता प्राप्त सगठनों के प्रतिनिधियों द्वारा तथा प्रान्तीय और देशी राज्य सरकारों द्वारा तथा राजा महाराजाओं की परिपक्व द्वारा दिये जाते थे।" स्थायी श्रम समिति की सभा, जब भी आवश्यक हो तब ही बुलाई जा सकती थी। इसमें २० सदस्य होते थे—१० सरकार का प्रतिनिधित्व करते थे और १० सदस्य मालिकों और श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करते थे। इसका काम "सरकार द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले किसी भी मामले पर सलाह देना था।" समिति की सम्मेलन द्वारा सौंपे जाने वाले किसी भी मामले पर अपनी रिपोर्ट देनी होती थी।

जब इस नवीन व्यवस्था के कार्य का कुछ अनुभव हो गया तब यह पता लगा कि सम्मेलन और स्थायी श्रम समिति के कार्यों के बीच कोई स्पष्ट विभाजन नहीं किया गया था। अतः, १९४४ के छठे श्रम सम्मेलन में यह निर्णय किया गया कि विभिन्न विषयों को दो श्रेणियों में विभाजित किया जाये, एक तो परिपूर्ण श्रम सम्मेलन के लिए और दूसरी एक अन्य संस्था—श्रम कल्याण समिति के लिए। स्थायी श्रम समिति को विचार-विमर्श करने वाली संस्था के रूप में ही नहीं, बल्कि स्थायी श्रम समिति के एजेंट के रूप में भी कार्य करना चाहिए। परन्तु कोई भी निर्णय न हो सका और त्रिदलीय व्यवस्था यथावत् बनी रही। बाद-विवादों के दौरान श्रमिकों के प्रतिनिधियों ने अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सगठन के आधार पर भारत में औद्योगिक समितियाँ बनाए जाने का सुझाव दिया। सरकार द्वारा उन सुझावों को मान लिया गया और तब से बागान, सूती वस्त्र, कोयला खान, सीमेंट, चमड़ा व चमड़ा रंगने, अन्य खानें, जूट, आवास का निर्माण, रसायन तथा लोहा व इस्पात जैसे महत्वपूर्ण उद्योगों के लिए औद्योगिक समितियाँ स्थापित की जा चुकी हैं। इन समितियों की समय-समय पर बैठकें होती रहती हैं और उद्योग से सम्बन्ध रखने वाली विशेष समस्याओं पर विचार किया जाता है तथा श्रमिकों के कल्याण के लिए सुझाव भी दिए जाते हैं।

### त्रिदलीय श्रम व्यवस्था (Tripartite Labour Machinery)

१९४७ में आठवें श्रम सम्मेलन में त्रिदलीय व्यवस्था के पुनर्गठन पर पुनः विचार किया गया परन्तु कोई भी निर्णय न हो सका। इस प्रकार इस समय सरकारी त्रिदलीय व्यवस्था में भारतीय श्रम सम्मेलन, जिसको साधारणतया त्रिदलीय श्रम सम्मेलन कहते हैं, स्थायी श्रम समिति, औद्योगिक समितियाँ और कुछ त्रिदलीय प्रकार की समितियाँ आती हैं। इसके अतिरिक्त श्रम मंत्रियों के सम्मेलन का, यद्यपि वह त्रिदलीय नहीं है, इससे अनिष्ट सम्बन्ध है। इसके अतिरिक्त १९५१ से उद्योग और श्रम अर्थात् मालिक और मजदूरों का एक संयुक्त सलाहकार बोर्ड भी बनाया गया है। इस व्यवस्था में श्रम विधान, श्रम नीति तथा श्रम प्रशासन से सम्बन्धित अनेक बातों पर विचार और वाद विवाद करने का अवसर मिलता है।

अनेक राज्यों ने भी श्रम और पूंजी के बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध बनाए रखने के लिये विदलीय श्रम व्यवस्था गठित की है। (देखिये पृष्ठ २०१-२)। श्रम और रोजगार मन्त्रालय की एक अनौपचारिक (Informal) सलाहकार समिति भी है। अन्य समितियाँ, सलाहकार बोर्ड आदि निम्नलिखित हैं : अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सम्मेलन के अभिसमयों पर एक समिति (देखिये पृष्ठ ६६८) ; 'केन्द्रीय कार्यान्वित तथा मूल्यांकन समिति' (देखिये पृष्ठ १६६) ; मजदूरी से सम्बन्धित एक स्टीयरिंग दल (देखिये पृष्ठ ५६०) ; मजदूरी अर्थात् वेतन बोर्ड (देखिये पृष्ठ ५८६) ; केन्द्रीय श्रमिक शिक्षा बोर्ड (देखिये पृष्ठ ३५२-५३) तथा सुरक्षा, निरीक्षण, श्रम अनुसन्धान आदि पर कई सम्मेलन तथा गोष्ठियाँ। इसी प्रकार श्रम अनुसन्धान पर एक केन्द्रीय समिति, रोजगार पर एक केन्द्रीय समिति तथा औद्योगिक विभाग सन्धि प्रस्ताव पर एक स्थायी समिति भी बनाई गई है।

### भारत सरकार का श्रम और रोजगार मन्त्रालय

श्रम व रोजगार मन्त्रालय में मुख्य मन्त्रालय (सचिवालय) तथा निम्नलिखित सम्बन्ध एव अधीनस्थ कार्यालय आते हैं : (१) रोजगार तथा प्रशिक्षण महानिदेशालय, नई देहली; (२) निदेशक, श्रम व्यूरो, शिमला का कार्यालय; (३) कार्यालय, मुख्य श्रम आयुक्त नई देहली; (४) कार्यालय, कोयला खान कल्याण आयुक्त, धनबाद; (५) कार्यालय, कोयला खान प्रोविडेंट फण्ड आयुक्त, धनबाद; (६) कार्यालय, कल्याण आयुक्त अन्नक खान श्रम कल्याण निधि, धनबाद; (७) कार्यालय, अध्यक्ष, अन्नक खान श्रम कल्याण निधि परामर्श समिति, आंध्र प्रदेश (गीलोर) तथा राजस्थान (भीलवारा); (८) कार्यालय, मुख्य खान निरीक्षक, धनबाद; (९) कार्यालय, महानिदेशक, फैक्टरी सलाहकार सेवा तथा श्रम सस्था, नई देहली; (१०) कार्यालय, परवासी श्रम नियन्त्रक, शिलांग; (११) कार्यालय औद्योगिक अधिकरण बम्बई, धनबाद, कलकत्ता व देहली; (१२) राष्ट्रीय औद्योगिक अधिकरण, बम्बई, (१३) विभिन्न उद्योगों के लिए केन्द्रीय मजदूरी बोर्ड, उदाहरणतः सूती कपड़ा व सीमेंट के लिए बम्बई में, चीनी के लिए गोगलपुर में, (१४) नागपुर में श्रमिकों की शिक्षा के लिए केन्द्रीय बोर्ड, (१५) कार्यालय महानिदेशक राज्य कर्मचारी बीमा निगम, नई देहली; (१६) कार्यालय केन्द्रीय प्रोविडेंट फण्ड आयुक्त, नई देहली, (१७) केन्द्रीय श्रम समन्वय, गोरखपुर; (१८) केन्द्रीय श्रमन्यायालय, धनबाद और (१९) कच्चा लोहा खान श्रम कल्याण निधि सलाहकार समितियाँ, आन्ध्र प्रदेश, मैसूर, बिहार, मध्य-प्रदेश, महाराष्ट्र और उड़ीसा।

जहाँ तक भारत सरकार का सम्बन्ध है श्रम व रोजगार मन्त्रालय श्रम से सम्बन्धित प्रश्नों के विचार के लिये केन्द्रीय स्थल है। श्रम नीति निर्धारित करने, श्रम कानूनों को लागू करने तथा श्रम कल्याण को विकसित करने में मन्त्रालय केन्द्रीय प्रशासकीय श्रम है। श्रम क्षेत्र में यह राज्य सरकारों की धतिविधियों को समायोजित करता है। यह विदलीय श्रम सम्मेलन तथा भारत सरकार द्वारा

आयोजित उद्योग विशेष की समितियों के लिए सचिवालय का काम करता है तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की कार्यवाहियों में भारत इसके द्वारा ही भाग लेता है। श्रम मन्त्रालय ने कृषि श्रमिकों की स्थिति का अध्ययन करने के लिए असिल भारतीय-पूछताछ भी की थी जिसका वर्णन २३वें अध्याय में किया जा चुका है। इस मन्त्रालय में एक मूल्यांकन और कार्यान्वित विभाग तथा त्रिदलीय समिति की भी स्थापना की गई है। इसका कार्य यह देखना है कि श्रम विधान, विवाचन निर्णय, फैसले, अनुशासन संहिता आदि को शीघ्रातिशीघ्र कार्यान्वित किया जाय। (देखिये पृष्ठ १६६)।

१९४६ में निदेशक श्रम ध्यूरो, शिमला के कार्यालय की स्थापना की गई। इसका कार्य श्रम साक्ष्यिकी को एकत्रित करना, उपभोक्ता मूल्य सूचकांक को बनाना, कार्य की दशाओं के नवीनतम आंकड़ों को एकत्रित करना, मासिक 'इण्डियन लेबर मजद' (जिसको अब जर्नल कहा जाता है) का सम्पादन करना, देश में श्रम मामलों का अधिकृत रूप से वर्णन करने वाली श्रमिक वार्षिक पुस्तिका (लेबर ईयर बुक) का प्रकाशन करना तथा नीति निर्धारण करने के लिये विशेष समस्याओं का प्रन्वेपण कर आन्दे प्रस्तुत करना है। इसी ध्यूरो ने कृषि श्रमिक पूछताछ और मजदूरी मणना, पारिवारिक बजट आँच, आदि भी की है। विभिन्न श्रम अधिनियमों के कार्यों पर यह रिपोर्ट भी प्रकाशित करता है।

केन्द्रीय सरकार के क्षेत्र में आने वाले उद्योगों और संस्थानों में औद्योगिक सम्बन्धों का निबटारा करने के लिये १९४५ में मुख्य श्रम आयुक्त की नियुक्ति की गयी। इन संस्थानों में औद्योगिक विवादों की रोकथाम करना या निपटारा करना, कल्याणकारी कार्यों की देखभाल करना, श्रम कानूनों को लागू करना, पंचनिर्णयो, समझौते तथा विरामसन्धि प्रस्ताव को त्रिमान्वित करना तथा कैंन्टीनों का संगठन करना इस आयुक्त का उत्तरदायित्व है। मुख्य श्रम आयुक्त की सहायता करने के लिए क्षेत्रीय श्रम आयुक्त भी हैं जिनके प्रधान कार्यालय बम्बई, कलकत्ता, धनबाद, कानपुर, नागपुर और भद्रास में हैं। धनबाद में क्षेत्रीय श्रम आयुक्त के अन्तर्गत न केवल बिहार की कोयला खानें वरन् पश्चिमी बंगाल तथा अन्य स्थानों की कोयला खानें भी आती हैं। इसके अतिरिक्त अनेक सुलह अधिकारी तथा एक कल्याणकारी सलाहकार भी हैं। इस सब व्यवस्था को केन्द्रीय औद्योगिक सम्बन्ध व्यवस्था भी कहा जाता है (Central Industrial Relations Machinery)। संगठन के अन्तर्गत औद्योगिक सम्बन्धों के प्रशिक्षण की एक केन्द्रीय संस्था भी चालू की गई है। यह संस्था नई दिल्ली में है।

धनबाद में कोयला खान कल्याण आयुक्त का कार्यालय कोयला खान श्रम कल्याण निधि अधिनियम के प्रशासन के लिये उत्तरदायी है। इसी प्रकार कोयला खान प्रोविडेंट फण्ड आयुक्त का कार्यालय कोयला खान बोनस तथा प्रोविडेंट फण्ड निधि योजनाओं के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है। अश्रव खानों में अश्रव खान श्रम कल्याण निधि के प्रशासन के लिये धनबाद में कल्याण आयुक्त नियुक्त



किया गया है और आंध्र (निलोर) और राजस्थान (जयपुर) में अध्यक्षों के कार्यालय है। खानों के मुख्य निरीक्षक का कार्यालय पनवाड़ में है और इसका उत्तरदायित्व भारतीय खान अधिनियम तथा खान मातृत्व-कालीन लाभ अधिनियम को लागू करना, खानों का निरीक्षण करना, दुर्घटनाओं की जांच-पड़ताल करना, साक्ष्यिकी को एकत्रित करना, खान स्वामियों को तकनीकी सलाह देना, मशीनरी की जांच-पड़ताल करना तथा विभाग की रिपोर्ट प्रकाशित करना, आदि है।

फैक्टरी सलाहकार सेवा तथा श्रम संस्थाओं के महानिदेशक का कार्यालय, जिसे कि पहले फैक्टरियों के मुख्य सलाहकार का कार्यालय कहा जाता था, ऐसे सभी मांगतो से सम्बन्धित तकनीकी विषयों पर विचार करता है, जैसे कि कार्य की दशावे, कारखानों के डिजाइन, श्रमिकों का आवास, बम्बई में केन्द्रीय श्रम संस्था की स्थापना तथा कलकत्ता, कोयम्बटूर व कानपुर में औद्योगिक सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा कल्याण के तीन प्रादेशिक संग्रहालयों की स्थापना। यह कार्यालय कारखानों के प्रशासन पर विचार करता है, स्वास्थ्य व सुरक्षा से सम्बन्धित पोस्टर व चित्र तैयार करता है, कारखाना-निरीक्षकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है, सूचनाएँ एकत्र करता है और गोपनीय श्रमिक अधिनियम का प्रचारण करता है। महानिदेशक को उनके काम में सहायता देने के लिए ३ उप-मुख्य सलाहकार तथा १ निरीक्षक है। संगठन की राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद् की स्थापना तथा अगवीर व सुरक्षा पचाट को क्रियान्वित करने का काम भी सौंपा गया है।

शिक्षण में परायासी श्रमिक नियन्त्रक कार्यालय का कार्य १९३२ के चाय क्षेत्र परायासी श्रमिक अधिनियम के उपबन्धों का निर्वाचन तथा उसका प्रशासन करना है तथा श्रमिकों की भर्ती व उन्हें घर वापिस भेजने की व्यवस्था एवं चाय वापान व डिपो के निरीक्षण आदि कार्यों का करना है।

औद्योगिक अधिकरणों के कार्यों का उल्लेख औद्योगिक विवाद के अध्याय में, मजदूरी बोर्डों के कार्यों का उल्लेख मजदूरी के अध्याय में तथा कर्मचारी राज्य बीमा निगम और केन्द्रीय प्रोविडेंट फण्ड आयुक्त के कार्यों का उल्लेख सामाजिक सुरक्षा के अध्याय में किया जा चुका है। रोजगार तथा प्रशिक्षण महानिदेशालय तथा गोरखपुर श्रम संगठन का उल्लेख भर्ती के अध्याय में किया जा चुका है। केन्द्रीय श्रमिक शिक्षा बोर्ड का उल्लेख पीछे किया गया है।

## राज्यों में श्रम प्रशासन (Labour Administration in States)

१९२१ के 'य' भाग राज्य (कानून) अधिनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय श्रम कानून सभी 'ब' भाग के राज्यों पर लागू कर दिए गए थे। राज्यों के पुनर्गठन के पश्चात् यह अधिनियम सब राज्यों पर लागू होवे है। अपने क्षेत्र के लिए पारित किए गए एवं अपने क्षेत्र में लागू श्रम कानूनों के प्रशासन और कार्यान्वयन के लिये तथा श्रम से सम्बन्धित आकड़ों तथा अन्य सूचनाओं को एकत्रित, संचित तथा प्रकाशित करने के लिये सभी उद्योग प्रधान राज्यों ने अपनी अलग-अलग व्यवस्था

की है। सभी राज्यों में श्रम विभाग की स्थापना के अतिरिक्त श्रम आयुक्तों को भी नियुक्त किया गया है जो श्रम प्रशासन के लिये उत्तरदायी हैं। इनके अधीन अनेक अधिकारी होते हैं, उदाहरणतया कारखानों के मुख्य निरीक्षक कारखाना अधिनियम १९४८ के अन्तर्गत रोजगार, दुर्घटनाओं आदि से सम्बन्धित आँकड़े तथा मजदूरी भुगतान अधिनियम के अन्तर्गत मजदूरी एवं आय की सूचनाएँ एकत्रित करते हैं, श्रमिक सघों के रजिस्ट्रार, श्रमिक सघों, उनकी सदस्यता एवं उनकी निधि से सम्बन्धित आँकड़े एकत्रित करते हैं, श्रमिक क्षतिपूर्ति के प्राप्ति, दुर्घटनाओं, क्षतिपूर्ति भुगतान आदि से सम्बन्धित आँकड़ों को एकत्रित करते हैं, आदि। १९४२ के औद्योगिक सांख्यिकी अधिनियम के अन्तर्गत अनेक राज्यों में समान आधार पर विस्तृत रूप से आँकड़ों को एकत्रित करने के लिये सांख्यिकी प्राधिकारियों की भी नियुक्ति की गई है। इस प्रकार से जो आँकड़े एकत्रित होते हैं उनका विश्लेषण किया जाता है और उनमें से कुछ को राज्य सरकारों द्वारा प्रकाशित पत्रिकाओं तथा 'इन्डियन लेबर जर्नल' में प्रकाशित किया जाता है।

उत्तर प्रदेश में श्रम प्रशासन

(Labour Administration in U P)

जिस प्रकार की सूचना का ऊपर उल्लेख किया गया है वह उत्तर प्रदेश में श्रम आयुक्त की अधीनता में सांख्यिकी संगठन द्वारा एकत्रित तथा प्रकाशित की जाती है। हाल ही में इस संगठन का पुनर्गठन किया गया है तथा इसको और अधिक क्षमताशील बनाया गया है। कानपुर के लिये धर्मिक-धर्म के जीवन-निर्वाह सूचकांकों को एकत्रित करने के अतिरिक्त अनेक ग्रामों में श्रमिकों की मजदूरी से सम्बन्धित, तथा न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले रोजगारों में औद्योगिक श्रमिकों की दशाओं से सम्बन्धित तथा कुछ विशेष क्षेत्रों में औद्योगिक श्रमिकों के पारिवारिक बजटों से सम्बन्धित पृष्ठताल भी की गई हैं और की जा रही हैं।

उत्तर प्रदेश में श्रम विभाग के अध्यक्ष श्रम आयुक्त हैं। यह १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी आदेश) अधिनियम के अन्तर्गत प्रशास्य अधिकारी का, कर्मचारी प्रोबेन्डेट फण्ड योजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में क्षेत्रीय प्रोबेन्डेट फण्ड आयुक्त का, १९११ के उत्तर प्रदेश चीनी एवं चालक मखसूर उद्योग श्रमिक कल्याण तथा विकास निधि अधिनियम के अन्तर्गत श्रम कल्याण आयुक्त का तथा १९३१ के औद्योगिक अवाप्त अधिनियम के अन्तर्गत अवाप्त आयुक्त का भी कार्य सम्पन्न करते हैं। श्रम आयुक्त को अनेक कार्यों में सहायता देने के लिये एक अतिरिक्त श्रम आयुक्त, चार उप श्रम आयुक्त, एक कारखानों का मुख्य निरीक्षक, एक 'बोयलर्स' का मुख्य निरीक्षक, एक कार्य-कुशलता सहायकार, एक अवाप्त तथा कल्याण सहायकार तथा राज्यपत्रित अधिकारी होते हैं। ये अधिकारी श्रम आयुक्त के कार्यालय के विभिन्न अनुभागों (Sections) के कार्यों की उच्चस्तर पर देख-

भाल के लिए उत्तरदायी होते हैं। कानपुर में श्रम आयुक्त के कार्यालय में निम्न-लिखित पूर्ण विकसित अलग-अलग भाग हैं और प्रत्येक अनुभाग में अनेक अधिकारी निरीक्षक आदि नियुक्त हैं—(१) कल्याण अनुभाग—यह अनुभाग अतिरिक्त श्रम आयुक्त (कल्याण) के अधीन है और इसकी सहायता के लिए एक सलाहकार, एक सहायक श्रम आयुक्त और दो सहायक कल्याण अधिकारी हैं। इसके अन्तर्गत पाँच क्षेत्रीय कल्याण कार्यालय हैं, जो कानपुर, आगरा, बरेली, इलाहाबाद तथा मेरठ में हैं। (२) औद्योगिक सम्बन्ध अनुभाग—यह अनुभाग एक उप-श्रम आयुक्त के अधीन है। इसके अन्तर्गत एक श्रम अधिकारी अनेक सुलह अधिकारी, स्थानीय श्रम निरीक्षक, श्रम निरीक्षक तथा श्रम सहायक आते हैं। कानपुर, लखनऊ, इलाहाबाद, गोरखपुर, आगरा, बरेली और मेरठ में सात क्षेत्रीय कार्यालय हैं। कानपुर क्षेत्र उप-श्रम आयुक्त के अधीन है और केवल गोरखपुर क्षेत्र को छोड़कर जो कि इलाहाबाद के सहायक श्रम आयुक्त के अधीन है, अन्य सभी क्षेत्र सहायक श्रम आयुक्तों के अधीन हैं। रामपुर, सहारनपुर, बाराणसी तथा असीगढ़ में उप-क्षेत्रीय कार्यालय भी हैं। (३) कारखानों के मुख्य निरीक्षक की अध्यक्षता में कारखाना अनुभाग—इसमें कारखानों का एक उप-मुख्य निरीक्षक तथा अनेक कारखाना निरीक्षक हैं। कारखानों के मुख्य निरीक्षक वागान के मुख्य निरीक्षक भी हैं। यह अनुभाग फैक्टरी अधिनियम, मजदूरी अदायगी अधिनियम तथा मातृत्व-कालीन अधिनियम आदि के प्रशासन की देखभाल करता है। औद्योगिक सम्बन्ध अनुभाग के समान ही इसमें भी सात क्षेत्रीय कार्यालय हैं। (४) न्यूनतम मजदूरी और दुकान अनुभाग—यह अनुभाग उप-श्रम आयुक्त (न्यूनतम मजदूरी) की अधीनता में है। इसकी सहायता के लिए दो सहायक श्रम आयुक्त तथा एक उप-श्रम आयुक्त (सामान्य) हैं जिसकी सहायता के लिए दुकान और वाणिज्य संस्थानों का एक मुख्य-निरीक्षक तथा अनेक श्रम निरीक्षक और अन्य कर्मचारी हैं। (५) 'बॉयलर्स' के मुख्य-निरीक्षक की अधीनता में एक बॉयलर्स अनुभाग—इसमें बॉयलर्स के ६ निरीक्षक हैं। (६) एक सहायक रजिस्ट्रार और श्रमिक संध निरीक्षक की अधीनता में एक श्रमिक संध स्थायी आदेश अनुभाग। (७) सांख्यिकी अनुभाग—इसकी चार शाखाएँ हैं—सांख्यिकी, अन्वेषण प्रचार और प्रशिक्षण। प्रत्येक शाखा एक उत्तर-प्रदेश राजकीय सेवा के अधिकारी के अधीन है। इसमें प्रवर और अवर अन्वेषक, सांख्यिकी सहायक आँकड़ों का संकलन करने वाले क्लर्क तथा अन्य सहायक होते हैं। शमी अनुभाग उप-श्रम आयुक्त (सामान्य) के अधीन है। (८) उत्तर-प्रदेश राजकीय सेवा के एक लेखा अधिकारी की अधीनता में एक लेखा और राखाना अनुभाग। (९) आवास से सम्बन्धित एक अनुभाग। (१०) कार्यक्षमता और विवेकीकरण से सम्बन्धित एक अनुभाग। (११) वृद्धावस्था पेंशन योजना से सम्बन्धित एक अनुभाग। (१२) मोटर वातावात श्रमिक अधिनियम से सम्बन्धित एक अनुभाग और (१३) प्रचार से सम्बन्धित एक अनुभाग।

औद्योगिक विवादों की रोकथाम करने और उनके निबटारे से सम्बन्धित व्यवस्था का उल्लेख सातवें अध्याय में किया जा चुका है।

वर्तमान संविधान में श्रम विषय

(Labour in the Present Constitution)

संविधान सभा द्वारा पारित भारत के नये संविधान को राष्ट्रपति द्वारा २६ नवम्बर, १९४९ को प्रमाणित किया गया। यह संविधान २६ जनवरी १९५० से लागू हुआ जब भारत का सम्पूर्ण प्रभुता-सम्पन्न प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य घोषित किया गया।

संविधान के प्राक्कथन में कहा गया है कि हम भारत के लोग भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुता सम्पन्न प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिये तथा उसके सभी नागरिकों को सामाजिक आर्थिक और राजनैतिक न्याय देने के लिए, तथा विचार अभिव्यक्ति विदेशों, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता के लिये, तथा स्थिति और अवसर की समता प्राप्त कराने के लिए तथा सब में बन्धुत्व की ऐसी भावना, जिससे व्यक्ति का शौर्य और राष्ट्रीय एकता सुनिश्चित हो सके, वर्धन करने के लिए दृढ़ संकल्प करके इस संविधान को स्वीकृत, अधिनियमित और आत्म-प्रतिष्ठित करते हैं।

संविधान के अनुच्छेद २३ के अन्तर्गत मानव के पराग (Traffic), बेगान तथा अन्य जबरदस्ती से कराये गये धर्म को निषेध कर दिया गया है। अनुच्छेद २४ के अन्तर्गत १४ वर्ष से कम आयु के बालकों को कारखानों, खानों या किसी भी सकटमय कार्यों में रोजगार पर नहीं लगाया जा सकता।

संविधान के भाग IV में राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्तों का वर्णन किया गया है। यह देश के शासन के लिए मूल सिद्धान्त हैं और विधान बनाने में इनको लागू करना तथा जन कल्याण को विकसित करना राज्य का कर्तव्य है। संविधान के अनुच्छेद ३६, ४१, ४२ और ४३ धर्म नीति से सम्बन्धित हैं और उन्हें नीचे उद्धृत किया जाता है—

अनुच्छेद ३६ में उन अनेक नीति सिद्धान्तों का उल्लेख है जिनका राज्य को पालन करना चाहिये। राज्य अपनी नीति का विशेषतया ऐसा संचालन करेगा कि सुनिश्चित रूप से (क) नर और नारी सभी नागरिकों को समान रूप से जीविका के पर्याप्त साधन प्राप्त करने का अधिकार हो (ख) समुदाय के नीतिव साधनों का स्वामित्व और नियन्त्रण इस प्रकार से वितरित हो जिससे सांख्यिक हितों का सर्वोत्तम अनुसेवन हो (ग) आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार चले कि धन और उत्पादन साधनों का सकेन्द्रण इस प्रकार न हो पाये कि जनसाधारण के हितों को हानि पहुँचे। (घ) पुरुषों और स्त्रियों दोनों को समान कार्य के लिये समान वेतन मिले। (ङ) पुरुषों और स्त्री श्रमिकों का स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की सुकुमार अवस्था का दुरुपयोग न हो तथा नागरिक आर्थिक आवश्यकताओं के कारण एस

व्यवसायों को करने को बाध्य न हो जो उनकी आयु और सामर्थ्य को देखते हुए अनुपयुक्त हों। (घ) बालक और किशोरों का शोषण तथा नैतिक पतन से रक्षा हो और उनको आर्थिक अभाव न रहे।

अनुच्छेद ४१ कार्य करने के अधिकार, शिक्षा पाने के अधिकार तथा विशेष मामलों में राज्य सहायता पाने के अधिकार से सम्बन्धित है। इसमें उल्लेख है कि राज्य अपनी आर्थिक सामर्थ्य और विकास की सीमाओं के भीतर कार्य और शिक्षा पाने के तथा बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी, असमर्थता तथा अनावश्यक अभाव को अन्य व्यवस्थाओं में सार्वजनिक सहायता पाने के अधिकारों की पूर्ति की व्यवस्था करेगा।

अनुच्छेद ४२ में उल्लेख है कि राज्य कार्य की यथोचित और मानवीय दशाओं को सुनिश्चित करने के लिये तथा मातृत्व-कालीन लाभ के लिए व्यवस्था करेगा।

अनुच्छेद ४३ श्रमिकों के लिए निर्वह मजदूरी इत्यादि से सम्बन्धित है। इसमें उल्लेख है कि राज्य उपयुक्त विधान, आर्थिक व्यवस्था के संगठन अथवा अन्य किसी प्रकार से सभी कृषि, औद्योगिक एवं अन्य प्रकार के श्रमिकों के लिये ऐसे कार्य, निर्वह मजदूरी, तथा कार्य की दशाओं को प्राप्त करने की व्यवस्था करेगा, जिससे उनका रहन-सहन का स्तर उच्च और उचित हो सके तथा उनको विश्राम और सामाजिक तथा सांस्कृतिक सुविधाओं का पूर्ण लाभ उठाने का अवसर प्राप्त हो सके। ग्रामीण क्षेत्रों में राज्य निजी अथवा सहकारिता के आधार पर दुष्टीर उद्योग धर्मों को विकसित करने का प्रयत्न करेगा।

संविधान के भाग ११ अध्याय १ में केन्द्र और राज्यों (संघीय इकाइयों) के बीच विधायी सम्बन्धों की व्याख्या की गई है। विधान बनाने के सम्बन्ध में विषयों को तीन सूचियों में विभाजित किया गया है—

(१) केन्द्रीय सूची—इस सूची में दिये गये विषयों में से किसी पर भी विधान बनाने का एकमात्र अधिकार संसद् को है।

(२) समवर्ती सूची—इस सूची में दिये गये विषयों में से किसी पर भी विधान बनाने का अधिकार संसद् अथवा राज्य विधान मण्डलों दोनों को ही है।

(३) राज्य सूची—कुछ परिस्थितियों के अन्तर्गत इस सूची में दिये गये विषयों में से किसी पर भी राज्य या इसके किसी भाग के लिए विधान बनाने का एकमात्र अधिकार राज्य विधान मण्डलों को है।

संसद् को ऐसे किसी भी विषय पर कानून बनाने का एकमात्र अधिकार है जिसका उल्लेख समवर्ती सूची अथवा राज्य सूची में नहीं है।

संविधान के भाग २२, अनुसूची ७ में केन्द्रीय सूची, राज्य सूची और समवर्ती सूची के विषयों का उल्लेख है। इन सूचियों में श्रम से सम्बन्धित विषयों का उल्लेख निम्नलिखित है—

(१) केन्द्रीय सूची—

मद सख्या १३—अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों, परिषदों एवं अन्य निकायों (Bodies) में भाग लेना और उनके द्वारा किये गये निर्णयों को लागू करना।

मद सख्या २८—बन्दरगाह सगरोध (भवारटाइन) और उनसे सम्बन्धित अस्पताल तथा नाविकों के अहाजी अस्पताल ।

मद सख्या ५१—खानों तथा तेल क्षेत्रों में श्रम सम्बन्धी व सुरक्षा की व्यवस्था का विनियमन ।

मद सख्या ६१—केन्द्रीय कर्मचारियों से सम्बन्धित औद्योगिक विवाद ।

मद सख्या ६५—(क) रोजगार, व्यावसायिक तथा तकनीकी प्रशिक्षण तथा (ख) विशेष अध्ययन एवं अनुसन्धान के विकास के लिये केन्द्रीय एजेंसी एवं संस्थाओं की व्यवस्था ।

मद सख्या ६४—इस सूची में दिये गये किसी भी विषय पर जाँच पड़ताल, सर्वेक्षण एवं आँकड़े एकत्रित करना ।

(२) राज्य सूची—

मद सख्या ६—बेरोजगार एवं असमर्थ व्यक्तियों की सहायता ।

(३) समवर्ती सूची—

मद सख्या २०—प्राथमिक एवं सामाजिक आयोजन ।

मद सख्या २१—वाणिज्य एवं औद्योगिक एकाधिकार, गुट (Combines) एवं प्रवास (Trust) ।

मद सख्या २२—व्यापार संघ, औद्योगिक एवं श्रम विवाद ।

मद सख्या २३—सामाजिक सुरक्षा तथा सामाजिक बीमा, रोजगार तथा बेरोजगारी ।

मद सख्या २४—श्रम कल्याण, इसमें कार्य की दशाएँ, प्राविडेन्ट फण्ड, मालिकों की देयता, श्रमिक अतिपूर्ति, निबल एवं वृद्धावस्था की पेशने एवं मातृत्व-कालीन लाभ आदि सम्मिलित हैं ।

मद सख्या २५—श्रमिकों का व्यावसायिक एवं तकनीकी प्रशिक्षण ।

मद सख्या ३६—कारखाने ।

मद सख्या ४५—समवर्ती सूची तथा राज्य सूची में दिये गये किसी भी विषय के लिए जाँच पड़ताल एवं आँकड़े एकत्रित करना ।

## उपसंहार

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि श्रम प्रशासन में सरकार की अनेक कार्यवाहियाँ और संविधान में श्रम का विशेष रूप से उल्लेख श्रम समस्याओं की बढ़ती हुई महत्ता और राज्य द्वारा उसकी मान्यता के स्पष्ट प्रमाण हैं । यह आशा की जा सकती है कि श्रम समस्याओं के सम्बन्ध में एक उचित व्यवस्था करने तथा श्रम कानूनों का उचित रूप से प्रशासन करने पर देश में श्रमिक वर्ग की अवस्थाओं में बहुत सीमा-सुधार हो सकेगा । यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि सम्मेलन, समितियाँ, प्रस्ताव और कानून कितने भी क्यों न हों, परन्तु उस समय तक यह सहायक नहीं हो सकते जब तक इन प्रस्तावों, सिफारिशों और कानूनों

को सच्चे हृदय, ईमानदारी और उचित प्रकार में लागू नहीं किया जाता। दुर्भाग्य-  
वश हमारे देश में कागजी कार्यवाही एवं सालफीताशाही अधिक है। अधिकारी-  
वर्ग अधिकतर कामजों पर आँकड़ों द्वारा परिणाम दिखाने में लिप्त रहते हैं।  
परिस्थिति का इस व्यावहारिक दृष्टिकोण से अध्ययन करने का प्रयत्न नहीं किया  
जाता कि वास्तव में श्रमिकों का हित हो भी रहा है या नहीं। इसका परिणाम  
यह होता है कि सुधार करने के लिए सरकार के अनेक प्रयत्नों का कोई लाभदायक  
फल नहीं निकलता और वास्तविक स्थिति वैसी ही बनी रहती है। सरकार को  
यह नहीं करना चाहिये कि, जिस प्रकार से ब्रिटिश शासन में होता था उसी प्रकार  
से, समितियों की नियुक्ति करने और सम्मेलनों को बुलाने की व्यवस्था ही करती  
रहे, बरन् उसका यह कर्तव्य है कि जन-साधारण के उद्धार के लिए व्यावहारिक  
पग उठाने की ओर अधिक ध्यान दे।

## पंचवर्षीय आयोजनायें और श्रम

### THE FIVE YEAR PLANS AND LABOUR

#### अबन्ध नीति का सिद्धान्त (The Doctrine of Laissez Faire)

अबन्ध नीति का प्रभाव बहुत समय तक प्रत्येक देश में व्यक्तिगत पर छाया रहा और राष्ट्रीय की आर्थिक नीतियाँ भी इस नीति से प्रभावित रही। यह विश्वास किया जाता था कि यदि स्व-हित सम्पादन को स्वतन्त्र छोड़ दिया जाये तो इससे अधिकतम निजी हित प्राप्त हो सकेगा। अबन्ध नीति में विश्वास रखने वालों की धारणा थी कि आर्थिक मामलों में सर्वोत्तम परिणामों को प्राप्त करने के लिये राज्य को आर्थिक क्षेत्र से बाहर ही रहना चाहिए। निजी उद्यम ही सब आवश्यक बातों को पूरा करने के लिये पर्याप्त है क्योंकि इससे उपभोक्ताओं को तो कम मूल्यों के कारण तथा उत्पादकों को अधिक लाभ प्राप्ति के कारण फायदा होगा। लाभ कमाने की इच्छा का परिणाम यह होगा कि अधिकतम उत्पादन हो सकेगा। प्रतिযোগिता के कारण लाभ अधिक न हो पायेंगे और जितना कि उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिये आवश्यक होगा वही तक सीमित रहेगा। परिणामस्वरूप, प्रत्येक उत्पादक यथा-सम्भव कुशल होने का प्रयत्न करेगा और उपभोक्ताओं की इच्छाओं का यथा-सम्भव ध्यान रहेगा।<sup>1</sup>

जब स्व-हित स्वतन्त्र रूप से छाया रहता है तो उसके प्रत्यक्ष आर्थिक प्रणाली निजी लाभ की प्रेरणा से शासित होती है। उत्पादक वही वस्तुएँ और उतनी ही मात्रा में उत्पन्न करते हैं जितनी कि उपभोक्ताओं द्वारा माग की जाती है। उपभोक्ता अपनी तरजीह (Preferences) को मूल्यों के रूप में प्रकट करते हैं। विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों से ही इस बात का निर्धारण होता है कि कौन-कौन सी वस्तुएँ तथा कितनी मात्रा में उत्पन्न की जयें। उत्पादन साधनों का विभिन्न उपयोगों में किस प्रकार विनिधान (Allocation) किया जाये इसका निर्धारण भी मूल्यों के द्वारा ही होता है। इस प्रकार मूल्य वह अदृश्य शक्ति है जिसके द्वारा सम्पूर्ण आर्थिक गतिविधियों का नियन्त्रण और पथ प्रदर्शन होता है।<sup>2</sup>

1. G. D. H. Cole *Practical Economics*, Pages 7 & 8

2. आयोजना की समस्याओं का विस्तृत विवरण लजक तथा प्रो० पी० सी० मायूर द्वारा लिखित पुस्तक 'सार्वजनिक अर्थशास्त्र' में देखिए।



## आयोजना के विचार का विकास

अबन्ध नीति सदैव ही अपने दृष्टिकोण से पूँजीवादी रही है। यह नीति निजी मालिकों के अस्तित्व को मान कर बनाई गई थी जिनके पास उत्पादन के विशेष साधन तथा श्रम को रोजगार पर लगाने की क्षमता होती है। इस नीति में पूँजी का निजी स्वामित्व भी मान लिया गया था। परन्तु पिछले कुछ वर्षों से इस अबन्ध नीति पर से लोगों का विश्वास उठ गया है। यह देखा गया है कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता में उत्पादन प्रणाली बहुधा अस्त-व्यस्त हो जाती है और इसके कारण जनसाधारण को घोर परेशानियों का सामना करना पड़ता है। पूँजीवादी समाज की प्रगति बिना बाधाओं के नहीं हो पाती। पूँजीवादी प्रणाली में आर्थिक मन्दी और तेजी जैसी कई अवस्थाओं का सामना करना पड़ता है। निबंल का सबल द्वारा शोषण किया जाता है और सामाजिक कल्याण की क्षति होती है। अतः यह आवश्यक समझा गया कि आर्थिक प्रणाली को इस प्रकार सगठित किया जाना चाहिये कि शोषण तथा तेजी व मन्दी जैसी आर्थिक प्रस्थिरता से छुटकारा पाया जा सके। इस ने यह सिद्ध कर दिया कि आर्थिक आयोजना के द्वारा यह सम्भव हो सकता है। १९२६ में जब समस्त ससार मन्दी और बेरोजगारी से पीड़ित था तब इस में श्रमिकों की कमी की समस्या थी।

अत आर्थिक मन्दी के समय में जब ससार ने यह असामान्य और बुरी स्थिति देखी कि वस्तुओं की बाहुल्यता होने पर भी लोग भूख से मर रहे थे तब ते समस्त ससार के लोगों में आयोजना का विचार दृढ़ होता चला गया है। अब आर्थिक प्रणाली को माँग और पूर्ति की दशाओं के अन्दर स्वतन्त्र छोड़ देना सुरक्षित नहीं समझा जाता। अब ऐसे व्यक्ति बहुत कम हैं जो इस बात में विश्वास करते हैं कि यदि आर्थिक शक्तियों को स्वतन्त्र छोड़ दिया जाए तो उनके द्वारा देश के आर्थिक साधनों का स्वतः सर्वोत्तम वितरण हो जायेगा। सर विलियम पैयरिज ने कहा है “यह आशा करना कि व्यक्तिवादी रूप से छोटे-छोटे और पुष्कल उद्योग-पन्थों से एक ऐसा उद्योग बन जायेगा जिसमें हर प्रकार से अधिकतम कुशलतापूर्वक कार्य होगा, वैसा ही होगा जैसे—यह आशा की जाय कि असह्य छोटे-छोटे सम्पत्ति के मालिक और निर्माणकर्ता अपनी अनियन्त्रित व प्रभ्यवस्थित कार्यवाहियों से कोई ऐसा नियोजित नगर बना लेंगे जिसमें अनावश्यक रथात, दोहरी गतिमा तथा आतायात का अवरोध होना जैसी बातें न हों।” उत्पादकता और आय को बढ़ाने के लिये तथा देश के बहुमुखी विकास में तीव्रता लाने के लिये अब नियोजित अर्थ-व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया है।

## आयोजना का अर्थ और उसकी परिभाषा

आयोजना केन्द्रीय नियन्त्रण को मान कर चलती है और इसमें यह अन्तर्निहित है कि राष्ट्र के साधनों का जो भी उपयोग होता है वह सोच समझकर और विचारपूर्वक तथा एक निश्चित उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए किया जाता है।

इसमें जितनी भी आर्थिक क्रियायें हैं उन सबको निश्चित रूप से समायोजित और समन्वित कर लिया जाता है ताकि व्यर्थ की प्रतियोगिता और कार्य का दुहरापन समाप्त हो जाये। जार्ज फ्रेड्रिक ने अपनी एक पुस्तक 'Readings in Economic Planning' में 'लुई लारविन' की परिभाषा उद्धृत की है जिसमें एक आयोजित अर्थ व्यवस्था की व्याख्या इस प्रकार की है "आयोजित अर्थ व्यवस्था आर्थिक संगठन की एक ऐसी योजना है जिसमें प्रत्येक व्यक्ति तथा पृथक् पृथक् मशीन, उद्यम और उद्योग सबको एक ही प्रणाली की समायोजित इकाइयाँ माना जाता है और इसका उद्देश्य यह होता है कि जितने भी उपलब्ध साधन हैं उनका इस प्रकार से उपयोग किया जाए कि एक निश्चित समय में मनुष्य की आवश्यकताओं की अधिकतम संतुष्टि हो सके।" डिक्सन के शब्दों में 'आर्थिक आयोजना का अर्थ यह है कि समस्त आर्थिक प्रणाली के व्यापक सर्वेक्षण के आधार पर एक निर्धारित करने वाली सत्ता द्वारा सोच-समझ कर इरादतन मुख्य आर्थिक निर्णय लिये जाते हैं—जैसे क्या और कितना उत्पादन होना चाहिये और किन किन में उसका विनिधान होना चाहिये।" डब्लू० एन० स्कू ने आयोजना की निम्नलिखित शब्दों में व्याख्या की है "आयोजना से तात्पर्य यह है कि राष्ट्रीय भावना से प्रेरित सामाजिक व्यापक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिये समस्त आर्थिक क्रियाओं को, राष्ट्रीय आधार पर निश्चित किये और ढाले हुए क्षेत्रों में तथा एक समायोजित इकाई में इस प्रकार व्यवस्थान स्थित कर दिया जाता है, जैसे—किसी पन्थीकारी का भाग हो।"<sup>3</sup>

इस प्रकार आर्थिक आयोजना से आर्थिक क्रियाओं को नियन्त्रित करने वाली सत्ता मूल्य के स्थान पर राज्य हो जाता है। आर्थिक प्रणाली का मूल्य पर नियन्त्रण समाप्त हो जाता है। विभिन्न उद्योगों में साधनों का विनिधान राज्य द्वारा किया जाता है, और जिस मात्रा में राज्य चाहता है उसी मात्रा में वस्तुओं का उत्पादन होता है। इस प्रकार आयोजना द्वारा अर्थ-व्यवस्था समाप्त हो जाती है और उसके स्थान पर देश की आर्थिक प्रणाली पर प्रभावात्मक नियन्त्रण लागू कर दिया जाता है। उत्पादन, विनिमय, वितरण आदि सब एक पूर्व निश्चित आयोजना के अनुसार होते हैं। उपभोक्ता के स्थान पर आर्थिक विषयों में, राजनैतिक विषयों के साथ-साथ, राज्य का प्रभुत्व आ जाता है। स्व-हित के स्थान पर समाज हित के उद्देश्य से आर्थिक प्रक्रियायें प्रभावित होती हैं। आर्थिक प्रणाली का, उद्देश्य निर्दिष्ट देशों के निर्दिष्ट हो सकता है परन्तु सामान्य लक्ष्य यही है कि आर्थिक जीवन में स्थिरता लाई जाय, व्यापक वितरण हो और देश के साधनों का अधिकतम उपयोग हो सके जिससे अधिक उत्पादन हो, पूर्ण रोजगार

3 'The Shaping of all economic activities into group defined spheres of action which are nationally mapped out and fitted as parts of a mosaic, into a coordinated whole, for the purpose of achieving certain nationally conceived and socially comprehensive goals.'

हो तथा जीवन-स्तर ऊँचा हो जाय। इस प्रकार आर्थिक आयोजना को "उस व्यापक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग समझा जाना चाहिये जिसका लक्ष्य केवल संकोच तकनीकी अर्थ में ही साधनों का विकास करना नहीं होता, बल्कि जो मानवीय गुणों के विकास पर तथा एक ऐसे संस्थागत ढाँचे के निर्माण पर भी ध्यान देती है जो कि जनता की आवश्यकताओं तथा महत्वाकांक्षाओं की दृष्टि से भी पर्याप्त हो।"

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि आयोजना से तात्पर्य यह नहीं है कि राज्य का उत्पादन के साधनों पर स्वामित्व हो। आयोजना के लिये मुख्य बात तो यह है कि साधनों पर राज्य का प्रभावशाली ढंग से नियन्त्रण हो। अतः पूँजीवादी व्यवस्था में भी नियोजन सम्भव है। आयोजित अर्थ-व्यवस्था किसी भी प्रकार की अर्थ-व्यवस्था में चल सकती है। परन्तु, क्योंकि आयोजना में राज्य का नियन्त्रण अधिक होता है, इस कारण समाजवादी अर्थ-व्यवस्था में आयोजना अधिक सरल और स्थायी होती है। परन्तु हम लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था में भी आयोजना लागू कर सकते हैं। आर्थिक आयोजन एक तो निदेशन (Direction) द्वारा किया जा सकता है। इसके अन्तर्गत निजी उद्यम विस्तृत भी नहीं होता तथा आयोजन करने वाली सत्ता कुछ उद्देश्य तथा लक्ष्य निश्चित कर देती है। फिर इन उद्देश्यों और लक्ष्यों की पूर्ति के लिये वह लोगों को कुछ विधेय रीतियों के अनुसार कार्य करने का आदेश देती है तथा कुछ अन्य विशेष रीतियों के अनुसार कार्य करने से रोकती भी है। आयोजन की दूसरी रीति प्रोत्साहन (Inducement) द्वारा है। इसके अन्तर्गत निजी उद्यम सरकारी उद्यम के साथ-साथ चलता है तथा आयोजना करने वाली सत्ता राजकोषीय (Fiscal) व वित्तीय (Financial) नीतियों द्वारा तथा कीमत पद्धति के द्वारा लोगों को इस बात के लिये प्रोत्साहित करती है कि वे कुछ बांछित रीतियों व तरीकों के अनुसार ही कार्य करें। अमेरिका के राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा 'न्यू डील' आयोजना का लागू करना, रूस की पंचवर्षीय आयोजनाएँ, हिटलर के प्रधीन जर्मनी में आर्थिक अर्थ-व्यवस्था, आदि सभी से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि आयोजित अर्थ-व्यवस्था से, अनियोजित आर्थिक प्रणाली की अपेक्षा, थोड़े समय में अधिक समृद्धि प्राप्त की जा सकती है और देशों में उत्थिति हो सकती है। अतः आज यह समस्या नहीं है कि आयोजना हो या न हो बल्कि जो कुछ भी मतभेद है वह विभिन्न प्रकार की आयोजनाओं पर और राज्य द्वारा किस सीमा तक आयोजना की जाय इस विषय पर है।

आयोजना के कुछ आवश्यक तत्व

(Essentials or Pre-requisites of Planning)

प्रत्येक देश में आयोजना के लिये कुछ आवश्यक बातें होती हैं तथा आयोजित अर्थ-व्यवस्था की सफलता के लिये कुछ सिद्धान्तों का होना बहुत आवश्यक है। प्रथम तो, एक ऐसी राष्ट्रीय सरकार होनी चाहिये जिसे जनता का पूर्ण

विश्वास व सहयोग प्राप्त हो। इसके अभाव में आर्थिक आयोजना को सन्देह की दृष्टि से देखा जायेगा और उसका सफल होना सम्भव नहीं होगा। दूसरे, आयोजकों और विचारकों का एक विशेषज्ञ दल होना चाहिये जो निःस्वार्थ कार्यकर्ता, कुशल संगठनकर्ता और पूर्णरूप से देश-भक्त हो। ऐसे व्यक्तियों के हृदय में देश हित के अतिरिक्त और कोई विचार नहीं होना चाहिये। तीसरे, आयोजना को कार्यान्वित करने के लिये प्रशिक्षित और विशेषज्ञ व्यक्ति होने चाहियें। चौथे, विभिन्न आर्थिक गतिविधियों को समायोजित और आयोजित करने के लिये एक अविभाज्य (Definite) सत्ता होनी चाहिये, चाहे वह राजकीय हो या अन्य कोई संस्था हो। पाँचवें, आयोजना सोच विचार, विवेकपूर्ण व निश्चित उद्देश्यों को सामने रखकर की जानी चाहिये। छठे, आयोजना के लिये एक आवश्यक बात यह है कि पर्याप्त मात्रा में सांख्यिकी, सूचनाओं तथा फाँकड़ों को एकत्रित कर लेना चाहिये। किसी भी आयोजना को बनाने से पूर्व आयोजकों को देश का तथा उसकी आवश्यकताओं, उसकी समृद्धता और उसकी कठिनाइयों का पूर्ण ज्ञान होना चाहिये। सातवें, आयोजना काफी व्यापक होनी चाहिये, जिससे उनके अन्तर्गत देश के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन को लिया जा सके। आयोजना विभिन्न उद्योगों और सरकारी विभागों की अलग-अलग विकास योजनाओं की एक मिली-जुली योजना पैकन्ददार कपड़े की तरह रही होनी चाहिये। प्रत्येक व्यक्ति को यह ज्ञान होना चाहिये कि उसको आयोजना के अन्तर्गत क्या करना है और क्या नहीं करना है। आयोजना की सफलता के लिये सुदृढ़ वित्तीय और मुद्रा-प्रणाली का होना भी आवश्यक है। अन्त में यह भी आवश्यक है कि जन साधारण आयोजना को ठीक प्रकार से समझ सकें और आयोजना की अन्ततः सफलता के लिये वर्तमान में कुछ कष्ट सहने को भी तैयार हो। 'बिना कण्टो के आयोजना' (Planning without Tears) बहुत कठिन है।

### भारत में आयोजना के विचार का विकास विभिन्न आयोजनाओं की संक्षिप्त रूपरेखा

भारत में आयोजना के विचार का विकास उस समय हुआ जब देश में घोर आर्थिक मंदी के दुष्परिणाम प्रकट होने लगे थे। भारत के लिये आयोजित अर्थ-व्यवस्था के ऊपर अनेक लेख व छोटी-छोटी पुस्तिकाएँ आदि प्रकाशित हुईं। १९३४ में सर एम० विश्वेश्वरैया ने 'भारत के लिये आयोजित अर्थ-व्यवस्था' (Planned Economy for India) नामक एक पुस्तक प्रकाशित की। १९३७ में कुछ प्रान्तीय आयोजनाएँ भी बनाई गईं, उदाहरणतः बिहार के विकास के लिये माननीय सईद महमूद द्वारा तथा पंजाब के लिये प्रो० के० टी० शाह द्वारा। १९३७ में भारतीय राष्ट्रीय आयोजना समिति की स्थापना की गई जिसके अध्यक्ष पण्डित जवाहरलाल नेहरू तथा महामन्त्री प्रोफेसर के० टी० शाह थे। परन्तु यह समिति अध्यक्ष और कुछ सदस्यों की गिरफ्तारी के कारण अपने कार्य को पूरा न कर सकी। इस समिति ने देश के सामने विभिन्न समस्याओं की जाँच करने के लिये

जो अनेक उपा-समितियाँ बनाई थी उनकी रिपोर्टें युद्ध के पश्चात् ही प्रकाशित की जा सकी। अन्तिम रिपोर्ट काफी समय पश्चात् १९४६ में प्रकाशित की गई। अथ उपा-समिति की रिपोर्ट दिसम्बर १९४७ में प्रकाशित हुई। राष्ट्रीय आयोजना समिति ने समाजवाद और निजी व्यवसाय के बीच समझौता करने का प्रयत्न किया था। इसके सुझावों के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति के लिये समान अवसर तथा पिछड़े हुए वर्गों के लिये विशेष अवसर प्रदान किये जाने चाहियें। निजी सम्पत्ति का सम्मूलन नहीं होना चाहिये परन्तु मूल उद्योग सार्वजनिक क्षेत्र में ही होने चाहियें। यह भी सुझाव दिया गया था कि भूमि का प्रयोग सहकारी आधार पर हो तथा जमींदारी प्रणाली का सम्मूलन कर दिया जाये। छोटे पैमाने के उद्योगों का संगठन सहकारी आधार पर किया जाना चाहिये तथा उनको ग्रामीण क्षेत्रों में प्रोत्साहन देने की भी सिफारिश दी।

आयोजना में देश-व्यापी एवं वास्तव में 'बम्बई आयोजना' के प्रकाशन से उत्पन्न हुई। यह आयोजना १९४४ में बम्बई के भाठ उद्योगपतियों द्वारा बनाई गई थी। आयोजना में १५ वर्षों के दौरान १०,००० करोड़ रुपये व्यय करके राष्ट्रीय आय को दुगुना करने का सुझाव था। इसने देश के लिये संतुलित अर्थ-व्यवस्था की दलील दी तथा उद्योग, कृषि, संचार, शिक्षा और भावास के लिये लक्ष्य निर्धारित किये। आयोजना के दूसरे भाग में वितरण की समस्या का उल्लेख किया गया था तथा इसका उद्देश्य राज्य द्वारा समाजवाद और पूँजीवाद के बीच समझौता स्थापित करना था। इस आयोजना की प्रालोचना इस आधार पर की गई कि यह पूँजीवादी थी। इसकी महत्ता भी अब समाप्त हो गई है क्योंकि मूल्यों में वृद्धि तथा देश में बदली हुई राजनैतिक व आर्थिक परिस्थितियों के कारण इसके अनुमान सब मलत्त हो गये हैं।

इसके प्रतिरिक्त श्री एम० एन० राय द्वारा बनाई गई "जन आयोजना" (People's Plan) भी थी। इसकी लागत १० वर्षों के दौरान १५,००० करोड़ रुपया अनुमानित की गई थी, जो कृषि, उद्योग, संचार व स्वास्थ्य पर व्यय की जाती थी। इस आयोजना में कृषि के विकास पर बल दिया गया था। भूमि के राष्ट्रीयकरण की दलील दी गई थी तथा कृषि के क्षेत्र को ५०% तक बढ़ाये जाने का सुझाव दिया गया था। परन्तु यह अनुमान असम्भव प्रतीत होते थे। अतः इस आयोजना पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया।

वर्षा के प्रो० एस० एन० अप्पाज (श्री श्रीमन् नारायण) ने भी 'गांधीवादी आयोजना' (Gandhian Plan) बनाई। इस आयोजना के उद्देश्य बहुत ऊँचे नहीं थे। इसमें घोषणा की गई थी कि भारतवर्ष एक विभूत देश था अतः आयोजनाओं पर बड़ी अनुरक्ति व्यय नहीं कर सकता था। इसकी अनुमानित लागत ३,५०० करोड़ रुपये थी और उसकी कृषि, उद्योग, यातायात, जन स्वास्थ्य, शिक्षा आदि-आदि अनेक मदों में बाँटा गया था। आयोजना का मुख्य उद्देश्य कुटीर उद्योगों की पुनर्स्थापना, कृषि में सुधार और आत्म-निर्भरता का आदर्श था। यह आयोजना

के लिये पश्चिमी प्रणाली अपनाने के विरुद्ध थी। आयोजना की यह आलोचना की गई कि यह आधुनिक ससार में घोर आदर्शवादी व अन्यावहारिक थी।

युद्धोत्तर पुनर्निर्माण के लिये भारत सरकार ने भी कुछ आयोजनाये बनाई। जून १९४१ में अनेक पुनर्निर्माण समितियों की स्थापना की गई। जुलाई १९४४ में आयोजना और विकास विभाग की स्थापना की गई। सरकार की आयोजना दो भागों में विभाजित थी तत्कालीन और दीर्घकालीन। तत्कालीन आयोजना में युद्ध में क्षतिग्रस्त अर्थ-व्यवस्था में परिवर्तन की समस्या को सुलझाना था—उदाहरणतः युद्ध सामग्री व अतिरिक्त स्टॉक को काम में लाना, युद्ध सैनिकों का पुनर्वास, युद्धकालीन नियन्त्रणों को कम करना और धीरे-धीरे दूर करना आदि। यह १,००० करोड़ रुपये की लागत की पंचवर्षीय आयोजना थी। दीर्घकालीन आयोजना में विद्युत शक्ति के विकास, सिंचाई, ग्रामीण एवं बड़े उद्योग धंधे, यातायात सेवा तथा कृषि में सुधार के द्वारा देश के आर्थिक जीवन का सर्वांगीण विकास करने का उद्देश्य था। धन के समान वितरण पर जोर दिया गया था।

### १९५० का आयोजना आयोग (Planning Commission of 1950)

ये सब आयोजनाये इस धारणा पर आधारित थी कि भारतवर्ष अतिभाजित रहेगा। शरणार्थी पुनर्वास, कश्मीर युद्ध, युद्धोत्तर भ्रष्टाचार प्रसार, साक्ष्य की कमी और व्यापार अवरोध जैसी घोर समस्याओं के बारे में किसी ने सोचा भी न था। युद्धोत्तर घटनाओं से यह सब आयोजनायें बेकार हो गयीं। अतः यह आवश्यक हो गया है कि भारत में उपबन्ध मानवीय व भौतिक साधनों को ध्यान में रखकर एक नई आयोजना बनाई जाये। अतः मार्च १९५० में श्री नेहरू की अध्यक्षता में एक आयोजना आयोग की स्थापना की गई। इसका कार्य यह था कि भौतिक, पूंजीगत व मानवीय साधनों का ठीक ठीक अनुमान लगाये तथा “देश के स्रोतों के समुचित व बहुत प्रभावशाली उपयोग के लिए एक आयोजना बनाये जिससे देश के हर नागरिक को, चाहे वह स्त्री हो अथवा पुरुष, जीविकोपार्जन के पर्याप्त साधन उपलब्ध हो सकें।” राज्यो में आयोजना तथा विकास प्रभागों की स्थापना की गई। आयोग ने तत्काल ही अपना काम प्रारम्भ कर दिया और १५ महीने पश्चात्, जुलाई १९५१ में, सरकार को प्रथम पंचवर्षीय आयोजना की प्रारम्भिक रूपरेखा प्रस्तुत कर दी। पंचवर्षीय आयोजना अन्तिम रूप में श्री नेहरू द्वारा ससद में २ दिसम्बर १९६२ को प्रस्तुत की गई। इस आयोजना की अवधि अप्रैल १९५१ से मार्च १९५६ तक रखी गई।

### कोलम्बो आयोजना (The Colombo Plan)

कोलम्बो आयोजना राष्ट्रमण्डलीय (Commonwealth) देशों के आर्थिक सम्बन्धों का ही एक भाग है। इस आयोजना का अग्रमुद्रण जनवरी १९५० में कोलम्बो में हुए राष्ट्रमण्डलीय देशों के विदेश मन्त्रियों के विचार-विमर्श के परिणामस्वरूप हुआ। इस सम्मेलन में विश्व समस्याओं पर, विशेषतया दक्षिण

और दक्षिण-पूर्व एशिया के देशों की घोर आवश्यकताओं पर विचार विनिमय हुआ। इस सभा में एक सलाहकार समिति बनाई गई। इसका कार्य आवश्यकताओं का सर्वेक्षण करना, उपलब्ध साधनों का भूस्फांकन करना तथा इस क्षेत्र में किये जाने वाले विकास कार्यों की और संसार का ध्यान आकर्षित कराना था। इसका यह भी कार्य था कि अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के ऐसे प्रयत्न किये जायें जिनके अन्तर्गत इस क्षेत्र के देशों के निवासियों के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाया जा सके। प्रारम्भ में इसके सदस्य आस्ट्रेलिया, कनाडा, श्रीलंका, भारत, न्यूजीलैण्ड, पाकिस्तान, इंग्लैंड, लाया तथा ब्रिटिश बोनियो थे। इसके पश्चात् १९५१ में कम्बोडिया, लाओस, वेतनाम तथा संयुक्तराष्ट्र अमेरिका, १९५२ में बर्मा और नेपाल, १९५३ में इन्डोनेशिया तथा १९५४ में जापान, फिलिपाइन्स और थाइलैण्ड भी इसके सदस्य हो गये। इस समय 'कोलम्बो आयोजना' में २३ सदस्य हैं।

कोलम्बो आयोजना का औपचारिक रूप से उद्घाटन १ जुलाई, १९५१ को किया गया था। यह ३० जून १९५७ को समाप्त होने की थी। अक्टूबर १९५५ में सलाहकार समिति के सिंगपुर सम्मेलन में आयोजना की ३० जून १९६१ तक बढ़ाना स्वीकार कर लिया गया। १९६० में इसे १९६७ तक बढ़ाया गया और अब यह योजना स्थायी रूप से चल रही है। इस आयोजना के अन्तर्गत इस क्षेत्र के देश अपने विकास का यथासम्भव प्रयत्न करते हैं। इन प्रयत्नों में क्षेत्र के बाहर के देशों द्वारा सहायता दी जाती है। आयोजना के पास १८,६८० लाख पौण्ड की निधि थी। निधि में से राशि मुख्यतः यातायात और सवेशवाहन कृषि, (इसमें नदी घाटी योजनाएँ भी सम्मिलित हैं), वास्तु, स्वास्थ्य व शिक्षा, उद्योग और खनिज (इसमें कोयला, ईंधन व शक्ति सम्मिलित नहीं हैं) के लिए दी जाती है। १८,६८० लाख पौण्ड जो व्यय होगा उसके लिए १०,८६० लाख पौण्ड आन्तरिक साधनों से और ७,८४० लाख पौण्ड बाह्य साधनों से प्राप्त करने की व्यवस्था थी।

आयोजना के अन्तर्गत भारत सहायता ले भी रहा है और दे भी रहा है। भारतवर्ष ने रेलवे के पुनर्स्थापन तथा आकाशवाणी के विस्तार के लिए आस्ट्रेलिया से, मयूराक्षी और कुन्दा योजनाओं के लिये कनाडा से, अखिल भारतीय चिकित्सा विज्ञान संस्था व देहली दुग्ध वितरण योजना के लिये न्यूजीलैण्ड से तथा दुर्गापुर इस्पात कारखानों के लिये ग्रेट ब्रिटेन से सहायता ली है। तकनीकी सहायता योजना के अन्तर्गत जून १९६५ के अन्त तक भारत ने ३६२ विदेशी विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त की तथा ३८८७ भारतीयों के लिये कोलम्बो योजना के देशों में प्रशिक्षण सुविधायें प्राप्त की। ये सेवाएँ स्वास्थ्य तथा चिकित्सा सम्बन्धी शिक्षा, साध तथा कृषि, उद्योग तथा व्यापार शक्ति और ईंधन के साधन, यातायात व संचार वाहन, वैकिंग, सांख्यिकी, लुपाई आदि से सम्बन्धित थी। योजना के प्रारम्भ से ३१ दिसम्बर १९६५ तक भारत ने निम्न देशों से वित्तीय सहायता प्राप्त की थी। आस्ट्रेलिया १५.५१ करोड़ रु०; न्यूजीलैण्ड ४.१३ करोड़ रु०; कनाडा १४.४७३ करोड़ रु०; और इंग्लैंड १.४३ करोड़ रु०। १९५६ में, सात श्रमिक संघ के कार्यजत्ताओं

को श्रमिक सघवाद का प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए और सात सरकारी प्रशिक्षण केंद्रों को श्रम प्रशासन का प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए इम्प्लेण्ड भेजा गया। श्रमिक शिक्षा, श्रम आकटो, व्यावसायिक मार्गदर्शन, रोजगार, बाजार सूचनाओं, सहकारिता, तथा खानों की सुरक्षा आदि में प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए अनेकों प्रशिक्षणार्थी विभिन्न देशों को भेजे गये। ब्रिटेन की सरकार वर्मवुड की केन्द्रीय श्रम सस्था को तथा कसबता, मद्रास व कानपुर की तीन क्षेत्रीय श्रम सस्थाओं को २१०० हजार तक की सहायता देने को सहमत हो गयी है।

दूसरी ओर भारत ने नेपाल तथा कोलम्बो क्षेत्र के कुछ अन्य देशों को भी सहायता दी है। सन् १९५६-६० में, भारत द्वारा नेपाल को दी जाने वाली सहायता का मौद्रिक मूल्य २१ करोड़ ६० था। भारत ने नेपाल को उसकी द्वितीय आयोजना की आयोजनाओं (Projects) के लिये भी १८ करोड़ ६० की सहायता का प्रस्ताव किया है। तकनीकी सहकारिता योजना के अन्तर्गत, भारत ने दिसम्बर १९६५ के अन्त तक क्षेत्र के विभिन्न देशों के ३१६३ व्यक्तियों को प्रशिक्षण की सुविधायें प्रदान की। इन व्यक्तियों को सिविल व मैकेनिकल इंजीनियरिंग, विजिनिंग, सडकवाहन, कृषि, उद्योग, सांख्यिकी, सहकारिता आदि में प्रशिक्षण दिया गया। इसके अतिरिक्त भारत ने अन्य देशों को विशेषज्ञों की सेवाएँ भी प्रदान की हैं। ये सेवाएँ सिंचाई, बैकिंग, लोहा व इस्पात, हवाई सर्वेक्षण, रेशम उद्योग, दुग्ध वितरण, आलू उत्पादन, ट्रेक्टर इंजीनियरिंग, सहृदय अनुसन्धान, चीनी तथा चपड़ा बनाने की तकनीक, रेडियो प्रसार, अल्प वचन योजनाएँ, कराधान सुधार, आयुर्वेदिक अनुसन्धान, सडक यातायात अनुसन्धान, हवाई जहाजों का चलाना, बीमा योजना का राष्ट्रीयकरण, कीट विज्ञान, छोटे पैमाने के उद्योग, योजना प्रचार, तथा नदी-घाटी आयोजनाओं आदि से सम्बन्धित थी।

### प्रथम पंचवर्षीय आयोजना का प्रारूप

#### (A Brief Outline of the First Five Year Plan)

उपरोक्त वर्णन को ध्यान में रखते हुये अब भारत की प्रथम पंचवर्षीय आयोजना पर विचार किया जा सकता है। जुलाई, १९५१ में आयोजना की प्रस्तावित रूपरेखा प्रकाशित की गई जो पांच वर्षों की अवधि, अर्थात् अप्रैल, १९५१ से मार्च, १९५६ तक के लिये थी। प्रस्तावित रूपरेखा का उद्देश्य यह था कि आयोजना पर, जितना भी सम्भव हो, जनता द्वारा विचार-विमर्श किया जाये। इसको प्रस्तुत करते हुये आयोग ने कहा था “प्रजातान्त्रिक राज्य में आयोजना एक सामाजिक प्रक्रिया है और इसमें प्रत्येक नागरिक को किसी न किसी प्रकार से भाग लेने का अवसर मिलना चाहिये।” आयोजना आयोग ने केन्द्रीय व राज्य सरकारों, मुख्य राजनैतिक दलों के प्रतिनिधियों तथा अन्य विशिष्ट व अनुभवी व्यक्तियों से परामर्श करके आयोजना को अन्तिम रूप दिया। ८ दिसम्बर, १९५२ को संसद् के समक्ष प्रथम आयोजना का यह अन्तिम रूप प्रस्तुत किया गया।



आयोजना का मुख्य उद्देश्य विकास की ऐसी प्रक्रिया को चालू करना था जिससे जीवन-स्तर ऊँचा हो जाये तथा व्यक्तियों को अधिक सम्पन्न और विविध प्रकार का जीवन व्यतीत करने के नये-नये अवसर प्राप्त हो सके। इस आयोजना पर इस दृष्टिकोण से विचार किया जाना था कि इससे इस बात की नींव पड़ सके कि देश का भावी विकास तीव्रगति से हो।

आयोजना एक निरन्तर प्रक्रिया है। इसलिये इस बात का विवेचन किया गया था कि प्रथम पंचवर्षीय योजना का मुख्य कार्य भारतीयों के सामाजिक और आर्थिक स्तरों को पर्याप्त रूप से ऊँचा उठाना था। उद्देश्य यह था कि प्रति व्यक्ति आय १९७७ तक बढ़कर दुगुनी हो जाये तथा राष्ट्रीय आय १९५१ में ६,००० करोड़ रुपये से बढ़कर १९५६ में १०,००० करोड़ तक पहुँच जाये। यह भी आशा व्यक्त की गई थी कि इस अवधि में राष्ट्रीय आय के अनुपात में बचत की दर १९५१ में ५ प्रतिशत से बढ़कर १९५५-५६ में ६-७५%, १९६०-६१ में ११% तथा १९६७-६८ में २०% हो जायेगी। इसके पश्चात् अनुपात अधिक बढ़ाने की आवश्यकता न पड़ेगी, परन्तु देश के जो भी साधन निवेश में लगाये जावेंगे वह निरपेक्ष दृष्टि से बढ़ते चले जावेंगे।

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में आरम्भ में सार्वजनिक क्षेत्र में २,०६६ करोड़ रुपये के व्यय की व्यवस्था की गई थी। १९५३-५४ में यह अनुभव किया गया कि रोजगार की स्थिति का दृढ़ता के साथ सामना किया जाना चाहिये। अतः आयोजना में कुछ अम-प्रधान योजनाओं को सम्मिलित करके इसे दृढ़ बना दिया गया और निवेश का लक्ष्य बढ़ाकर २,३७८ करोड़ रुपये कर दिया गया। इसमें पुनर्संशोधन करके २,३५६ करोड़ रुपये कर दिया गया। परन्तु वास्तविक व्यय केवल २,०१२ करोड़ रुपये था।

आयोजना का उद्देश्य उपभोग की वस्तुओं की अपेक्षा उत्पादन साधनों का निर्माण करना था। आयोजित व्यय का लगभग ६०% केन्द्र और राज्य सरकारों के स्वामित्व में उत्पादन पूँजी बनाने पर व्यय होता था। इस व्यय को सिंचाई व शक्ति, यातायात एवं संचारवहन तथा उद्योग में किये जाने की व्यवस्था थी। शेष ४० प्रतिशत में से कुछ व्यय तो निजी क्षेत्र के उत्पादक साधनों में होता था तथा कुछ व्यय कार्यशील पूँजी के रूप में सहानुभूति देने के लिये और परामर्श व प्रसादन सेवाओं पर व्यय किया जाना था; कुछ व्यय सामाजिक सेवाओं और उनके विस्तार के लिये था और कुछ व्यय जनता में विकास की प्रेरणा को उभारने के लिए किया जाना था।

प्रथम तालिका में सार्वजनिक क्षेत्र में विकास कार्यक्रमों पर व्यय के वितरण का उल्लेख किया गया है—

(करोड़ रुपयों में)

मद	मूल अनुमान		सशोधित अनुमान		वास्तविक व्यय	
	राशि	प्रतिशत	राशि	प्रतिशत	राशि	प्रतिशत
कृषि व सामुदायिक विकास	३६०.४३	१७.१	३५७	११.१	२६६	१४.८
सिंचाई एवं शक्ति	५६१.४१	२७.१	६६१	२८.१	५८५	२६.१
यातायात व संचार-साधन	४६७.१०	२४.०	५५७	२३.६	५३२	२६.४
उद्योग एवं खान	१७३.०४	८.४	१७६	७.६	१००	५.०
सामाजिक सेवाएँ	३३६.८१	१६.४	५३३	२२.६	४२३	२१.०
पुनर्वास	८५.००	४.१	—	—	—	—
विविध	५१.६६	२.५	६६	३.०	७४	३.७
योग	२,०६८.७८	१००.०	२,३५६	१००.०	२,०१३	१००.०

आयोजना में सबसे अधिक प्राथमिकता कृषि विकास, सिंचाई कार्यक्रमों व विद्युत शक्ति के उत्पादन को दी गई थी। यातायात व संचार साधनों के विकास को भी पर्याप्त प्राथमिकता दी गई थी। इस अवधि में औद्योगिक प्रसार का कार्य मुख्यतया निजी क्षेत्र व लोगों पर ही छोड़ दिया गया था, परन्तु कुछ मामलों में सार्वजनिक क्षेत्र व विदेशी निवेश द्वारा भी पूरक के रूप में सहायता दिये जाने की व्यवस्था थी। सामाजिक सेवाओं के विषय में यह अनुभव किया गया था कि आवश्यकताएँ बहुत अधिक थी और इस अवधि में इनका विकास बहुत सीमित रूप में ही हो सकता था तथा विस्थापित व्यक्तियों के पुनर्वास पर पर्याप्त मात्रा में धन व्यय करना आवश्यक था।

प्रथम पञ्चवर्षीय आयोजना में व्यय की पूर्ति निम्न प्रकार होनी थी—

(करोड़ रुपयों में)

विकास पर आयोजित व्यय	केन्द्र	राज्य	योग
	१,२४१	८२८	२,०६९
बजट के स्रोत			
(१) चालू व्यय से वसूल (इसमें रेलवे के १७० करोड़ रुपये का अंशदान भी सम्मिलित है)	३३८	४०८	७४६
(२) जनता से ऋण	३६	७६	११५
(३) अल्प वसूल व अल्पकालीन ऋण	२७०	—	२७०
(४) जमा राशि, निधि व अन्य साधनों से प्राप्त आय	६०	४५	१०५
(५) केन्द्र द्वारा राज्यों को सहायता	(-२२६)	२२६	—
योग	४६७	७५९	१,२२६

वित्तीय साधनों की ८११ करोड़ ६० की कमी को (अर्थात् २,०६६ करोड़ रुपये—१,२५८ करोड़ रुपये), विदेशी सहायता (१५६ करोड़ रुपये), देश में करा-रोपण, ऋण छयवा घाटे का बजट बनाकर पूरा करने की व्यवस्था थी। यह अनुमान था कि घाटे का बजट २६० करोड़ रुपये का होगा। १५६ करोड़ रुपये की सहायता विदेशों से पहले ही प्राप्त हो चुकी थी। इतना होने पर भी कमी बनी रही जिसके कारण आयोजना में अनिश्चितता छा गई थी और उसकी धालोचना भी हुई।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया जा चुका है १९५३-५४ में आयोजित व्यय पर पुनर्विचार किया गया और यह राशि २,३७८ करोड़ रुपये निश्चित की गई तथा उसे पुनः दोहरा कर १९५३-५४ में २,३५६ करोड़ ६० अनुमानित की गई। वित्त के सामान्य स्रोतों (१,२५८ करोड़ ६०) में तो कोई परिवर्तन नहीं हुआ। परन्तु ८११ करोड़ ६० की कमी बढ़कर १,१२० करोड़ ६० हो गई और फिर यह कमी १,०६८ करोड़ रुपये हो गई। आयोजना आयोग की समीक्षा के अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र में पांच वर्गों में जो वास्तविक व्यय हुआ वह केवल २,०१२ करोड़ रुपये था, अर्थात् २,३७८ करोड़ रुपये के संशोधित सक्ष्य में १५.४ प्रतिशत की कमी। इस व्यय की राशि निम्नलिखित साधनों से पूरी की गई थी : बजट के साधन १,२७७ करोड़ रुपये ; प्राप्त विदेशी सहायता २०३ करोड़ रुपये ; घाटे के बजट से ५३२ करोड़ रुपये।

(करोड़ रुपयों में)

(१) राजस्व स्रोतों से प्राप्त आय (रेलवे के अंशदान सहित)	७५०
(२) जनता से लिये गये ऋण	२०२
(३) अल्प बचत और अल्पकालीन ऋण	३०४
(४) अन्य विविध उपलब्धियाँ	२१
(५) देश के बजट स्रोतों से प्राप्त आय (१ से ४ तक)	१२७७
(६) विदेशों से सहायता	२०३
(७) घाटे के बजट द्वारा	५३२
योग	२०१२

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना की प्रगति

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना ३१ मार्च, १९५६ को समाप्त हुई। इस तालिका में १९४८-४९ के मूल्यों के आधार पर राष्ट्रीय आय, निवेश और उपभोग के क्षेत्र में आयोजना की मुख्य उपलब्धियों का व्यौरा दिया गया है—

	१९५०-५१	१९५५-५६
१. राष्ट्रीय आय (करोड़ रुपये में)	५,८७०	१०,४२०
२ निवेश (करोड़ रुपये में)	४५०	७६०
३. राष्ट्रीय आय का प्रतिशत निवेश	४६	७३
४. राष्ट्रीय आय (सूचकांक)	१००	११७.५
५. प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय (सूचकांक)	१००	११०.५
६. प्रति व्यक्ति उपभोग्यता व्यय (सूचकांक)	१००	१०८.०
७. प्रति व्यक्ति आम (करोड़ रुपये में)	१४६३	२७२१

इस प्रकार इस अवधि में राष्ट्रीय आय में १८.५% की वृद्धि हुई। प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय १९५०-५१ में २४६३ रुपये से बढ़कर १९५५-५६ में २७२१ रुपये हो गई थी, अर्थात् इसमें १०.५% की वृद्धि हुई। १९५०-५१ की तुलना में कृषि उत्पादन में भी १६% की वृद्धि हुई। खाद्य उत्पादन में २६.५% की वृद्धि हुई। रुई के उत्पादन की वृद्धि ३७.५% तथा मुख्य-मुख्य तिलहन में उत्पादन की वृद्धि १३.२% रही। सिंचाई की बड़ी-बड़ी योजनाओं के परिणामस्वरूप ६० लाख एकड़ भूमि तथा छोटी योजनाओं के परिणामस्वरूप १ करोड़ एकड़ अतिरिक्त भूमि सिंचाई के अन्तर्गत आ गई। औद्योगिक उत्पादन में भी स्थायी गति से वृद्धि हुई जो १९५१ की अपेक्षा १९५६ में ४०% अधिक था। विद्युत शक्ति का उत्पादन १९५०-५१ में २३ लाख किलोवाट था परन्तु १९५५-५६ में बढ़कर ३४ लाख किलोवाट हो गया। सीमेंट का उत्पादन भी १९५०-५१ में २७ लाख टन से बढ़कर १९५५-५६ में ४६ लाख टन हो गया। सार्वजनिक क्षेत्र में अनेक महत्वपूर्ण औद्योगिक प्रायोजनाएँ पूर्ण की गईं और उनके अन्तर्गत कार्य आरम्भ हो गया था। तीन हस्तात कारखानों के सम्बन्ध में प्रारम्भिक कार्य की पूरा किया जा चुका था।

इन पाँच वर्षों में अर्थ-व्यवस्था में निवेश का अनुमान लगभग ३,१०० करोड़ रुपये का है। १९५०-५१ में निवेश ४५० करोड़ रुपये से बढ़कर १९५५-५६ में ७६० करोड़ ६० हो गया था (अर्थात् राष्ट्रीय आय का ७.३%)। प्रथम आयोजना आरम्भ होते समय जितने मुख्य थे, उससे आयोजना के अन्त में मुख्य १३% कम थे। मूल्यों में बढ़ने की प्रवृत्ति १९५५ के मध्य में स्पष्टीभोज्य होने लगी थी। देश के व्यापार सन्तुलन में भी सन्तोषजनक सुधार हुआ और इसमें १९५२-५३ में ७७ करोड़ रुपये तथा १९५३-५४ में ५७ करोड़ रुपये की बेशी (Surplus) हुई। विदेशी स्रोतों में भी सन्तुलन रहा। आयोजना में विकास योजनाओं के फलस्वरूप तथा पाँच वर्षों की अवधि में निजी क्षेत्र में निवेश के फलस्वरूप अतिरिक्त प्रत्यक्ष नौकरियों में अनुमानत ४५ लाख की वृद्धि हुई परन्तु इस पर भी पेट्रोलगारी की समस्या गम्भीर रूप धारण किये रही।

समय-समय पर आयोजना की आलोचना भी की गई है। यद्यपि यह कहा गया है कि आयोजना वास्तविक है तथापि इसमें अनेक मावपूर्ण विचार मिलते

है। केवल सुभाषी को आयोजना नहीं कहा जा सकता। आयोजना के उद्देश्य सीमित थे तथा अधिक ऊँचे नहीं थे। उदाहरणतः योजना समाप्ति तक खाद्य स्थिति को केवल पुष्ट-पूर्व स्तर की स्थिति पर लाना था। आयोजना में जो प्राथमिकतायें दी गई थी उनकी भी आलोचना की गई। उदाहरणतः, शिक्षा के विकास की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया था। यह नागरिकों के बरिख बनाने व उनमें राष्ट्रीय भावनाओं के संचार के लिये बहुत आवश्यक है। इसके बिना कोई भी आयोजना सफल नहीं हो सकती। वित्तीय साधनों की भी आलोचना की गई। घाटे के बजट पर भी चिन्ता व्यक्त की गई। आयोजना में बेरोजगारी की समस्या का भी कोई ठोस हल प्रस्तुत नहीं किया गया था। प्रथम योजना में बड़े पैमाने के उद्योगों की तो श्रृंखलाधिक रूप में उपेक्षा ही कर दी गई। यह भी कहा जा सकता है कि जनता के धन और शक्ति का बहुत अपव्यय होता रहा है तथा निवेश के अनुपात में उपलब्धियाँ कम प्राप्त होती हैं। खाद्य के क्षेत्र में देश की आत्म-निर्भरता का श्रेय पंचवर्षीय आयोजना को नहीं दिया जा सकता क्योंकि यह आत्म-निर्भरता स्व० भी रफी अहमद किदवाई की दृढ़ नीति के परिणामस्वरूप ही आ सकी थी। १९७७-७८ तक राष्ट्रीय आय दुगुनी होने का लक्ष्य भी बहुत ऊँचा नहीं था। इसके अतिरिक्त आयोजना में भौतिक साधनों का विस्तृत अध्ययन करने की अपेक्षा वित्तीय आयोजना पर अधिक बल दिया गया था। यही नहीं, वित्तीय आयोजना में भी अनेक दोष थे, जो इस बात से स्पष्ट हैं कि वास्तविक व्यय (२,०१२ करोड़ रुपये) तथा दीहराये गये अनुमानित व्यय (२,३७८ करोड़ रुपये) में काफी अन्तर था।

यहाँ पर आयोजना और उसकी आलोचना के विषय में विस्तारपूर्वक विवरण की आवश्यकता नहीं है। इसके लिये लेखक की पुस्तक 'सार्वजनिक अर्थशास्त्र'<sup>४</sup> का अध्ययन किया जा सकता है। यहाँ केवल इतना कह देना पर्याप्त होगा कि यह प्रथम अवसर था जबकि देश में अखिल भारतीय स्तर पर आयोजना का प्रयत्न किया गया। नि.सन्देश प्रथम पंचवर्षीय आयोजना के लागू होने से हमारी अर्थ-व्यवस्था की बल और स्थायित्व मिला है। प्रथम आयोजना बहुत ऊँचे लक्ष्यों की आयोजना नहीं थी और इसकी अवधि में अधिक बल इस बात पर दिया गया था कि खाद्य की कमी को पूरा किया जाय और मुद्रा-स्फीति के भार को कम किया जाय। कोलम्बो आयोजना सलाहकार समिति ने अपनी अन्तुर्थ वार्षिक रिपोर्ट में आयोजना को सफलताओं व असफलताओं का विस्तरेषण किया है। समिति के मतानुसार आयोजना की सफलताओं में कमी का कारण यह था कि व्यय किये जाने वाले धन की राशि संशोधित आँकड़ों तक भी नहीं पहुँच सकी, सार्वजनिक क्षेत्र में भी साधनों का प्रशसनीय विकास नहीं हुआ तथा निवेश की दर भी इतनी

जैसी न थी जिससे रोजगार की स्थिति पर कोई महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ सके। परन्तु साथ ही उत्पादन अधिक करने तथा देश की उत्पादन क्षमता बढ़ाने में आयोजना अपने मुख्य उद्देश्य में सफल रही। उत्पादन सामान्यतः निर्धारित लक्ष्यों में भी बढ़ गया। देश की अर्थ-व्यवस्था में पूँजी निर्माण की गति भी बढ़ी। भुद्रा-स्फीति पर पर्याप्त नियन्त्रण कर लिया गया था तथा वस्तुओं के अभाव का वातावरण भी समाप्त हो गया था। सफलता असफलता दोनों को देखते हुये यह कहा जा सकता है कि आयोजना सफल तो रही परन्तु आशातीत रूप में नहीं। आयोजना आयोग का कथन है कि 'सब बातों को देखते हुये यह कहा जा सकता है कि द्वितीय आयोजना के आरम्भ होने के समय आर्थिक स्थिति प्रथम आयोजना प्रारम्भ होने के समय से अपेक्षाकृत अच्छी थी, व्यक्तियों में विश्वास अधिक था और सब ओर अधिक प्रयत्नों के लिये बड़ी तत्परता दिखाई देती थी। परन्तु इसके साथ ही कोसम्बों समिति के शब्दों को भी मूलना नहीं चाहिये। समिति ने कहा था कि सब कुछ होते हुये भी हमारे अन्दर मच्चिप के लिये आत्म तन्तुष्टि की भावना नहीं आनी चाहिये।'

### द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना की प्रस्तावित रूपरेखा आयोग द्वारा फरवरी १९५६ में प्रकाशित की गई। इससे पूर्व मार्च, १९५५ में प्रो० पी० सी० महालानवीस द्वारा आयोजना के मसौदे की रूपरेखा प्रकाशित की गई थी, तथा आयोजना आयोग एवं वित्त मन्त्रालय के अर्थ विभाग द्वारा भी कुछ मसौदे प्रस्तुत किये गये थे। आयोजना अन्तिम रूप से १५ मई, १९५६ को संसद के सम्मुख प्रस्तुत की गई और इसमें निवेश और उत्पादन के लक्ष्यों को बढ़ा दिया गया था। इसका कारण यह था कि रोजगार के अवसरों में वृद्धि की आवश्यकता अनुभव की गई थी तथा द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में औद्योगीकरण का बहुत ऊँचा कार्यक्रम होने के कारण अधिक यातायात सेवाओं के लिये व्यवस्था करने की भी आवश्यकता थी।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के मुख्य-मुख्य उद्देश्य निम्न प्रकार हैं, यद्यपि यह सब उद्देश्य परस्पर एक दूसरे से सम्बन्धित हैं—

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिससे राष्ट्र का रहन-सहन का स्तर ऊँचा हो।

(२) मूल और भारी उद्योगों के विकास पर जोर देते हुये देश का तेजी से औद्योगीकरण।

(३) रोजगार के अवसरों का अधिक विस्तार।

(४) आय और सम्पत्ति की विषमताओं का निराकरण तथा आर्थिक शक्ति का पहले से अधिक समान वितरण।

आर्थिक नीति का उद्देश्य समाज के समाजवादी ढाँचे की स्थापना होनी चाहिये, यह बात संसद, सरकार और आयोजना द्वारा स्वीकृत की जा चुकी है।

राज्य को अपने ऊपर भारी उत्तरदायित्व लेने होंगे क्योंकि राज्य ही समस्त समाज के मुख्य प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है। सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार तीव्र गति से होना चाहिए। किसी क्षेत्र को भी अपना कार्य समाज द्वारा अपनाई गई योजना के क्षेत्र में ही रहकर करना होगा। राज्य को उन क्षेत्रों में भी महत्वपूर्ण कार्य करना होगा जहाँ निजी उद्यम सरकारी सहायता के बिना प्रगति नहीं कर सकता। आर्थिक असमानता में निरन्तर कमी होनी चाहिये तथा धन, सम्पत्ति और आर्थिक अधिकारों के एकरूपीकरण में भी कमी करनी चाहिये। राज्य को तृतीय असमानताओं को दूर करने का प्रयत्न भी करना चाहिये।

३० अप्रैल, १९५६ का औद्योगिक नीति प्रस्ताव इन्हीं बातों पर आधारित है। इसमें उद्योगों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है। प्रथम श्रेणी में वह उद्योग आते हैं जिनके लिये राज्य का पूर्णतः उत्तरदायित्व है, यद्यपि राष्ट्रीय हित के लिये आवश्यक होने पर निजी उद्यम का सहयोग भी लिया जा सकता है। दूसरी श्रेणी में वे उद्योग आते हैं जिनमें नये संस्थानों को स्थापित करने का उत्तरदायित्व राज्य पर रहेगा परन्तु राज्य के प्रयत्नों के पूरक के रूप में निजी उद्यम भी चलता रहेगा। शेष सभी उद्योग साधारणतया निजी उद्यम के क्षेत्र में रहेंगे। इस प्रकार सार्वजनिक व निजी दोनों ही क्षेत्रों को समितित रूप से विकास करने के पर्याप्त अवसर हैं।

आयोजना का मुख्य उद्देश्य यह था कि “पांच वर्षों की अवधि में राष्ट्रीय आय में २५% की वृद्धि की जाये और रोजगार के अवसरों में इस दर से वृद्धि की जाये कि जनसंख्या के बढ़ने के कारण श्रम शक्ति में जो वृद्धि हो उसे आसानी से रोजगार दिया जा सके तथा औद्योगीकरण की दिशा में कुछ ऐसे विशेष पग उठाये जा सकें जिनके परिणामस्वरूप आने वाली आयोजनाओं की अवधि में भी तीव्र गति से प्रगति हो सके।

केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा दूसरी आयोजना के पांच वर्षों में जो व्यय किये जाने की व्यवस्था की उसकी राशि ४,८०० करोड़ रुपये थी। इस व्यय का विकास के मुख्य कार्यों में निम्न प्रकार विनिधान किया गया था—

(करोड़ रुपये में)

	केन्द्र	राज्य	योग	निवेदा व्यय	घात व्यय
१. कृषि और सामुदायिक विकास	६५	५०३	५६८	३३८	२३०
२. शिक्षा और शक्ति	१०५	८०८	९१३	८६३	५०
३. उद्योग और खनिज	७४७	१४३	८९०	७९०	१००
४. यातायात और संचार	१,२०३	१८२	१,३८५	१,३३५	५०
५. समाज सेवामें	३९६	५४९	९४५	४५५	४००
६. विविध	४३	५६	९९	१९	८०
योग	२,५५९	२,२४१	४,८००	३,८००	१,०००

कुल व्यय में से ३,८०० करोड़ रुपये का तो निवेश था, अर्थात् उत्पादन साधनों के निर्माण पर व्यय होना था। १,००० करोड़ रुपये चालू विकास व्यय में लिये थे।

यदि प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में विभिन्न मदों के विनिर्माण से तुलना करें तो हमें द्वितीय आयोजना की विभिन्न मदों पर व्यय में वृद्धि तथा प्राथमिकताओं में परिवर्तन की स्थिति का पता चल जायेगा।

	प्रथम पंचवर्षीय आयोजना (वास्तविक व्यय)		द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना	
	कुल व्ययस्वा (करोड़ रु० में)	प्रतिशत	कुल व्ययस्वा (करोड़ रु० में)	प्रतिशत
१ कृषि और सामुदायिक विकास	२६६	१४.८	५६८	११.४
२ सिंचाई व शक्ति	५८५	३०.१	६१३	१२.०
३ उद्योग और खनिज	१००	५.०	८६०	१८.५
४ यातायात और संचार	५३२	२६.४	१३८५	२८.६
५ समाज सेवाएँ	४२३	२१.०	६४५	१६.७
६ विविध	७३	३.७	६६	२.१
योग	२०१२	१००.०	४८००	१००.०

इस प्रकार द्वितीय आयोजना का आकार प्रथम आयोजना से लगभग दुगुना था। मुख्य परिवर्तन यह था कि उद्योग व खानों पर अधिक जोर दिया गया था। इस मद पर व्यय प्रथम आयोजना की अपेक्षा लगभग पाँच गुना अधिक था तथा व्यय का प्रतिशत भी ५ से बढ़कर १८.५ हो गया था। कृषि सिंचाई व शक्ति पर व्यय के प्रतिशत को यद्यपि कम कर दिया गया था परन्तु फिर भी उन पर किये जाने वाले व्यय की राशि में काफी वृद्धि हुई थी। खाद्य व कच्चे पदार्थों के अधिक उत्पादन के महत्व पर प्रथम आयोजना की भाँति जोर दिया गया था और यह धारा व्यक्त की गई थी कि यह मद आगे आने वाले अनेक वर्षों तक महत्वपूर्ण रहेगी। यातायात और संचारवहन पर भी प्रतिशत व्यय अधिक था और यह प्रस्तावित व्यय प्रथम आयोजना की अपेक्षा ढाई गुना अधिक था। यद्यपि समाज-सेवाओं पर प्रतिशत व्यय में कमी की गई थी परन्तु निरपेक्ष दृष्टिकोण से व्यय की राशि में काफी वृद्धि हुई थी।

यह आवश्यक है कि सार्वजनिक क्षेत्र में ३,८०० करोड़ रुपये के इस प्रस्तावित निवेश पर विचार निजी क्षेत्र में निवेश को ध्यान में रखते हुए किया जाये। आयोजना अवधि में निजी क्षेत्र द्वारा निवेश का अनुमान लगभग २४०० करोड़ रुपये था (संगठित उद्योग व खानें, १७५ करोड़ रु०, वायान, विद्युत सस्थान तथा



रेलवे को छोड़कर यातायात, १२५ करोड़ रु०; निर्माण कार्य १,००० करोड़ रु०; कृषि, ग्रामीण व लघु उद्योग वृद्धि ३०० करोड़ रु० तथा अन्य सामान ४०० करोड़ रुपये)। प्रथम आयोजना अवधि में अर्थ-व्यवस्था में कुल निवेश का अनुमान लगभग ३,१०० करोड़ रुपये किया गया था। सार्वजनिक व निजी क्षेत्र के व्यय का अनुपात लगभग ५० : ५० आता था। द्वितीय आयोजना में दोनों क्षेत्रों के व्यय की कुल राशि का लक्ष्य ६,२०० करोड़ रुपये रखा गया था जिसमें सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों के व्यय का अनुपात क्रमशः ६१ : ३९ था।

विकास के कार्यक्रम तथा उत्पादन के लक्ष्य भी निर्धारित किये गये थे। कृषि उत्पादन के लक्ष्यों को अर्पणित सम्पन्न गया था और बाद में इनमें संशोधन कर दिया गया था, परन्तु इन पर व्यय की राशि में कोई परिवर्तन नहीं किया गया था। यह अनुमान किया गया था कि कृषि उत्पादन में १८%, (संशोधित २७.१%) तथा खाद्य उत्पादन में १५% (संशोधित २३.८%) की वृद्धि हो जायेगी। कपास, ईल, तिलहन और जूट के उत्पादन में क्रमशः ३१, २२, २७ तथा २५ प्रतिशत वृद्धि होने का अनुमान था (संशोधित क्रमशः ५४.८, ३४.५, ३८.२ तथा ३७.५ प्रतिशत)। २ करोड़ १० लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि पर सिंचाई की जानी थी। ३५ लाख एकड़ भूमि पर विकास और भूमि पुनरुद्धार के कार्यक्रम लागू किये जाने थे। ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति की सिफारिशों के अनुसार साख, बिजली व उत्पादन की समायोजित योजना को कार्यान्वित किया जाना था। सामुदायिक विकास व राष्ट्रीय प्रसार कार्यक्रमों को अग्रे बढ़ाया जाना था जिससे कि द्वितीय आयोजना समाप्त होने तक सम्पूर्ण देश इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत आ जाए। इस कार्य के लिए २०० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। प्राग-पंचायतों की संख्या को बढ़ाकर २,४५,००० कर देने की योजना थी। विद्युत शक्ति का उत्पादन भी बढ़ाकर ३५ लाख किलोवाट किया जाना था। औद्योगिक विकास के सम्बन्ध में द्वितीय आयोजना में प्रथम आयोजना की अपेक्षा काफी अन्तर था। औद्योगिक विकास में सार्वजनिक क्षेत्र का महत्वपूर्ण भाग था। खाद के दो कारखाने खोले जाने की व्यवस्था थी तथा सिन्दरी कारखाने की उत्पादन क्षमता को बढ़ाने का सुझाव था। सार्वजनिक क्षेत्र में झरकेला, भिलाई और दुर्गापुर में तीन इस्पात कारखानों की स्थापना किये जाने की व्यवस्था थी। अन्य आयोजनाओं के भी विस्तार का सुझाव था। निजी क्षेत्र में भी अधिकतर निवेश मूल उद्योगों में किये जाने की आशा थी। निजी क्षेत्र में इस्पात, सीमेंट, रसायन, कपड़ा तथा अन्य उद्योगों का पर्याप्त विस्तार किया जाना था। ग्रामीण व कुटीर उद्योग पन्धों के विकासार्थ २०० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। आयोजना अवधि में देश में खनिज पदार्थों के ५८% बढ़ाए जाने की आशा थी। यातायात तथा संचार के लिये १,३८५ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी, इसमें से ६०० करोड़ रुपये रेलवे के लिये थे। डाकघरों की संख्या ५५,००० से बढ़ाकर ७५,००० की जानी थी। सामाजिक सेवाओं पर ६४५ करोड़ रुपये व्यय करने का अनुमान था।

१३ लाख मकानों के निर्माण के हेतु १२० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। विस्थापित व्यक्तियों के पुनर्वास के लिये ६० करोड़ रुपये की योजना थी। प्रायोजन में राष्ट्रीय आय में २५% तथा प्रति व्यक्ति आय में १८% वृद्धि का अनुमान था। रोजगार के अवसरों में भी वृद्धि करने के सुभाव दिये गये थे (देखिये परिशिष्ट 'ख')।

द्वितीय आयोजना काल में केन्द्र व राज्य सरकारों के विकास कार्यक्रमों के लिए वित्तीय साधनों का विवेचन निम्न तालिका में दिया गया है—

१	चालू राजस्व की आय से बचत	(करोड़ रुपये में)
	(क) करो की वर्तमान (१९५५-५६) दरों के आधार पर	३५०
	(ख) नये करो से प्रतिरिक्त आय	४५०
२	जनता से प्राप्त होने वाली ऋण	
	(क) खुले बाजार के ऋण	७००
	(ख) अल्प बचतें	५००
३	बजट के सूत्रों से अन्य आय	
	(क) विकास कार्यक्रमों में रेलों का योगदान	१५०
	(ख) प्रोविडेंट फण्ड और इत्ती प्रकार के अन्य खातों से	२५०
४	विदेशों से मिलने की आशा	८००
५	घाटे के बजट द्वारा	१,२००
६	कमी-जो प्राप्त-रिक्त साधनों को बढ़ाने के लिये प्रतिरिक्त उपायों से पूरी की जाएगी	४००
योग		४,८००

इस प्रकार द्वितीय आयोजना देश के आर्थिक विकास के सतत प्रयत्नों में एक अग्रणी पग थी। इस कारण इस आयोजना के उद्देश्य भी लगभग प्रथम आयोजना जैसे ही थे। इसमें जो विकास के कार्यक्रम दिये गये थे वे प्रथम पंचवर्षीय आयोजना के कार्यक्रमों पर ही आधारित थे और उन्हीं का विस्तार करते थे।

तथापि, द्वितीय आयोजना प्रथम आयोजना से कई बातों में भिन्न थी। यह अपेक्षाकृत बड़ी आयोजना थी इसमें निवेश व उत्पादन के ऊँचे लक्ष्य रखे गये थे जिनमें पर्याप्त मात्रा में धन व्यय होना था। राष्ट्रीय आय में २५% वृद्धि का लक्ष्य था, कुल व्यय का अनुमान प्रथम आयोजना की अपेक्षा लगभग दुगुना था, निवेश का विस्तार भी राष्ट्रीय आय का ७% से बढ़ाकर ११% करना था, ६१% निवेश सार्वजनिक क्षेत्र में किया जाना था जबकि प्रथम आयोजना में यह प्रतिशत ५० से भी कम था। इसमें सापेक्षिक रूप से औद्योगिक विकास को (मुख्यतया भारी उद्योगों के विकास को) अधिक महत्व दिया गया था। इसमें रोजगार के स्तर को बढ़ाने के निश्चित प्रयत्न किये गये थे। अन्ततः आयोजना का उद्देश्य 'समाज के समाजवादी ढाँचे' की स्थापना करना था।

आयोजना पर काफी विचार-विमर्श हुआ तथा अनेक समस्याएँ और विवाद उठाए गये। श्री के० सी० नियोगी (आयोजना आयोग के एक सदस्य) का कहना था कि आयोजना "अवास्तविक व अति महत्वाकांक्षी है तथा आयोजना का विशाल ढांचा दुर्बल नींव पर बनाया गया था।" श्री नियोगी का विचार था कि वित्तीय साधनों के अनुमान उचित प्रकार से सोच-समझकर नहीं बनाये गये थे वरन् इनके बनाने में ऐसा प्रतीत होता था कि जैसी जिसकी इच्छा थी वैसे बना दिये गये थे। उनका कहना था कि यदि आयोजना का वर्तमान आकार ही बनाये रखा जायेगा तब घाटे के बजट की व्यवस्था आयोजना अनुसार केवल १,२०० करोड़ रु० की ही न होगी वरन् इससे अधिक करनी पड़ेगी। वित्तीय साधनों में जो कमी थी वह भी अधिक हो सकती थी। राजस्व की आय में से जो बचत का अनुमान था उसमें भी निराशा हो सकती थी। उन्होंने मातायात तथा प्रायोजनाओं को चलाने के लिये शोध्य व्यक्तियों के अभाव की ओर भी संकेत किया था। अनेक अन्य व्यक्तियों ने भी आयोजना के आकार की आलोचना की थी। विश्व बैंक निश्चय भी आयोजना को 'कुछ अति महत्वाकांक्षी' मानता था। घाटे के बजट की व्यवस्था की भी काफी आलोचना की गई थी। यह भी समझ प्रवृत्त किया गया था कि कुटीर उद्योग पर निर्भर रहने से उपभोक्ता वस्तुओं की पूर्ति हो सकेगी वा नहीं। श्री सी० आर० सियोनाय का कथन था कि कोई भी आयोजना उपलब्ध साधनों से बड़ी या अधिक नहीं हो सकती तथा जब तक बड़े पैमाने पर विदेशी सहायता नहीं मिलती अथवा सर्व-अधिकारवाद (Totalitarian) साधन नहीं अपनाये जाते, राष्ट्रीय आय में प्रतिवर्ष ५ प्रतिशत वृद्धि के प्रयत्न करने से मुद्रा-प्रसार ही बढ़ेगा और यह प्रयत्न असफल रहेगा। इन सब आलोचनाओं का विस्तार में अध्ययन करने की आवश्यकता है जिसके लिये लेखक तथा प्रो० नापुर की पुस्तक 'सार्वजनिक अर्थशास्त्र' को देखिये।

मई १९५८ में आयोजना आयोग ने द्वितीय आयोजना के मूल्यांकन और सफलताओं की सम्भावनाओं पर एक शपिका (Memorandum) निकाली। इसमें बताया गया था कि आयोजना के प्रथम दो वर्षों में आयोजना के लक्ष्यों की २५ प्रतिशत से भी कम पूर्ति हो पाई थी, और इन दो वर्षों में १,४६६ करोड़ रु० व्यय हुये थे। तीसरे वर्ष के लिये व्यय का अनुमान ६६० करोड़ रुपये था। तत्कालीन के अनुसार द्वितीय आयोजना की अवधि में वित्तीय साधनों से ४,८०० करोड़ रु० के स्थान पर कुल ४,२६० करोड़ रु० ही प्राप्त हो सकते थे (देश के बजट सम्बन्धी स्रोतों से २,०२२ करोड़ रु०; बाह्य सहायता से १,०३८ करोड़ रु० तथा घाटे के बजट से १,२०० करोड़ रु०)। परन्तु आयोजना आयोग आयोजना के परिमाण को काटकर ४,५०० करोड़ रु० से कम करने को तैयार नहीं था। अतः राष्ट्रीय विकास परिषद् ने जून १९५८ में आयोजना की प्रायोजनाओं को दो श्रेणियों में विभक्त कर दिया : भाग 'क' तथा भाग 'ख'। भाग 'क' में ४,५०० करोड़ रु० कुल व्यय करने की व्यवस्था थी। इस भाग की आयोजनाओं को हर

हालत में कार्यान्वित करना था। इस भाग में कृषि उत्पादन बढ़ाने की योजनाएँ एवं कार्यक्रम थे, तथा ऐसी आयोजनाएँ थी जिनको आयोजना का अन्तर्गार (Core) कहा जाता है, तथा ऐसी आयोजनाएँ थी जिनका विकास कार्य कुछ प्रगति कर चुका था, अथवा जिनको छोड़ना अब सम्भव नहीं था। भाग 'ख' में ३०० करोड़ रु० व्यय की व्यवस्था थी, इसमें शेष योजनाएँ थी। यह योजनाएँ उस स्थिति में कार्यान्वित की जानी थी जब इनके लिये पर्याप्त आय तथा साधन उपलब्ध हो जायें। विभिन्न कार्यक्रमों पर व्यय के विनिधान में भी कुछ परिवर्तन किये गये थे, क्योंकि आयोजना के लिये जो भी आय के स्रोत उपलब्ध हुये वह आशा से बहुत कम थे। सशोधित विनिधान (Allocation) निम्न टालिका में दिया गया है—

(करोड़ रुपये में)

		आयोजना का			
	सशोधित विनिधान	प्रतिशत (सशोधित)	'क' भाग (विनिधान)	प्रतिशत	
१	कृषि और सामुदायिक विकास	५६८	११.८	५१०	११.३
२	सिंचाई और शक्ति	८६०	१७.६	८२०	१८.२
३	ग्रामीण और लघु उद्योग धन्धे	२००	४.२	१६०	३.६
४	उद्योग और खनिज	८८०	१८.४	७६०	१७.१
५	यातायात और संचार	१,३४५	२८.०	१,१४०	२६.०
६	समाज सेवामें	८६३	१८.०	८१०	११.०
७	विविध	८४	१.७	७०	१.६
	योग	४,८००	१००.०	४,५००	१००.०

४५,००० करोड़ रुपये का जो सशोधित व्यय था उसको निम्न प्रकार विभाजित किया गया था— केन्द्र २,५१२ करोड़ रु०, राज्य १,६८८ करोड़ रुपये। नवम्बर १९५८ में आयोजना पर कुल व्यय अन्तिम रूप से ४,५०० करोड़ रुपये निर्धारित कर दिया गया और 'ख' भाग के अन्तर्गत जो आयोजनाएँ थीं उन्हें समाप्त कर दिया गया।

जुलाई १९५६ में आयोजना आयोग ने आयोजना के स्रोतों और व्यय की एक समीक्षा पुनः प्रस्तुत की। स्रोतों का और आयोजना व्यय का अनुमान इसमें निम्न प्रकार था— प्रथम तीन वर्षों (१९५६-५८) के लिये अनुमान—२,४६६ करोड़ रु०। अन्तिम दो वर्षों (१९५८-६१) के लिये अनुमान—१,७५४ करोड़ रु०। पांच वर्षों के लिये योग—४,२२० करोड़ रु०। इस प्रकार से जापिका की अपेक्षा समीक्षा में व्यय होने वाले धन का अनुमान कम था। परन्तु राष्ट्रीय विकास परिषद ने निर्णय दिया कि कुल व्यय ४,५०० करोड़ रु० से कम नहीं

होना चाहिए। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में, जैसा कि अगले पृष्ठों में वर्णन किया गया है, द्वितीय आयोजना की अवधि में जो व्यय हुआ और जो वित्तीय साधन थे उनका उल्लेख भी है। कुल व्यय द्वितीय आयोजना अवधि में ४,६०० करोड़ रुपये का हुआ।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना ने हमारी शक्ति और हमारी कमजोरियों, दोनों को ही प्रकट कर दिया। शक्ति इस बात से प्रकट होती गी कि समस्त देश आयोजना के विचार के प्रति सजग हो गया। हम अनेक बाधाओं और कठिनाइयों के होते हुये भी आयोजनाओं की नाव को खेते रहे। परन्तु कठिनाइयाँ और बाधाएँ यह प्रकट करती है कि आयोजना के सगठन और विचारधारा में कुछ कमजोरियाँ थीं। प्रथम आयोजना की आलोचना जहाँ लोगों ने उसे "कृपण व सीमित" कह कर की, वहाँ द्वितीय आयोजना को "अत्यधिक महत्वाकांक्षी" बताया गया। योजना काल में अनेक सकट तथा दबाव उत्पन्न हुए और अर्थव्यवस्था भी गहरे आर्थिक पानी में डूब गई थी। लाख पदार्थ तथा आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि, विदेशी मुद्रा की घोर कमी, बढ़ती हुई बेरोजगारी, बजट के झोतो की अपर्याप्तता, उद्यम करने की योग्यता की कमी, प्रशासनीय दोष, कम अनुमान, निष्कपटता और अनुशासन का अभाव, आदि अनेक कारण थे जिन्होंने अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न कर दी और जो भविष्य के लिये हमारे लिये चुनौती बन गये हैं।

### तीसरी पंचवर्षीय आयोजना पर विचार-विमर्श

३१ मार्च १९६१ को द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना की अवधि समाप्त हो गई। तीसरी आयोजना के स्वरूप और आकार के विषय में पर्यन्ति विचार-विमर्श और वाद-विवाद हुआ था। मार्च १९६० में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने तीसरी आयोजना के सम्बन्ध में आयोजना आयोग के प्रस्ताव स्वीकृत किये। तीसरी आयोजना की प्रस्तावित रूप-रेखा ६ जुलाई १९६० को प्रकाशित हुई। अन्तिम रूप में तृतीय आयोजना ७ अगस्त १९६१ को संसद के सम्मुख प्रस्तुत की गयी।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में आगामी आयोजनाओं के लिये भाग और निवेश की मात्रा के विषय में कुछ अनुमान लगाये गये थे। अग्र सारिका से यह बात स्पष्ट हो जायेगी—

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में निवेश की दर राष्ट्रीय आय का १९१४-१६ में ७% से बढ़कर १९६०-६१ में ११% हो जाने का अनुमान था। यह अनुमान लगाया गया था कि तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में ८,६०० करोड़ रुपये के निवेश की आवश्यकता होगी (१९१२-१३ की कीमतों के आधार पर), यदि यह मान लिया जाय कि राष्ट्रीय आय १७,२६० करोड़ तथा प्रति व्यक्ति आय ३६६ रुपये होगी।

मद	प्रथम आयोजना (१९५१-५६)	द्वितीय आयोजना (१९५६-६१)	तृतीय आयोजना (१९६१-६६)	चौथी आयोजना (१९६६-७१)	पाचवीं आयोजना (१९७१-७६)
१ अवधि की समाप्ति के समय राष्ट्रीय आय (करोड़ रुपये में)	१० ८००	१३ ४८०	१७,२६०	२१ ६८०	२७ २७०
२ कुल निवेश (करोड़ रुपये में)	३ १००	६ २००	८ ६००	१४ ८००	२० ७००
३ अवधि की समाप्ति पर राष्ट्रीय आय का प्रतिशत निवेश	७ ३	१० ७	१३ ७	१६ ०	१७ ०
४ अवधि की समाप्ति पर जनसंख्या (अरबों में)	३८ ४	४० ८	४३ ४	४६ ५	५० ०
५ पूंजी की उत्तरी तथा निष्पन्न का अनुपात	१ ८८ १	२ ३० १	२ ६२ १	२ ३६ १	३ ७० १
६ अवधि की समाप्ति पर प्रति व्यक्ति आय (रुपये में)	२८१	३३१	३९६	४६६	५४१

मई जून १९५६ में उदकमण्ड में काँग्रस दल की आयोजना उपसमिति द्वारा आयोजित किये गये सम्मेलन में तीसरी आयोजना के प्रस्तावों पर विचार हुआ था। उपसमिति ने एक रिपोर्ट भी प्रकाशित की थी। काँग्रेसी आयोजना में कहा गया था कि तीसरी आयोजना समाजवादी ढंग की समाज की स्थापना की दिशा में एक महत्वपूर्ण पग होनी चाहिये और ग्राम व्यवस्था को एक स्व निमित्त ग्राम नियंत्रण एवं प्रगतिशील ग्रामव्यवस्था में परिवर्तित किया जाना चाहिये। इसके अनुसार तृतीय आयोजना काल में १०,००० करोड़ रुपये का निवेश देश के साधनों से बाहर नहीं था और इस निवेश को सरकारी तथा गैर सरकारी क्षेत्रों में ६६ ३/४ के अनुपात में बाँटा जाना चाहिये। भारतीय उद्योग और वाणिज्य चेम्बर की सभ में तीसरी आयोजना की 'स्पर्श' प्रकाशित की। सभा ने १०,००० करोड़ रु० के निवेश का और उसको सरकारी तथा गैर सरकारी क्षेत्रों में ५५ ४५ के अनुपात में बाँटने का सुझाव दिया। बम्बई के भारतीय व्यापार चेम्बर ने भी तृतीय आयोजना की 'स्पर्श' प्रकाशित की। चेम्बर का विश्वास था कि तृतीय आयोजना अति महत्वाकांक्षी नहीं होगी चाहिये। उसने ७,५०० करोड़ रु० के निवेश व्यय की सिफारिश की और बाद में यदि व्यावहारिक हो तो इस बढ़ा कर ८,५०० करोड़ रु० कर दिया जाये। मार्च १९६० में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने तृतीय आयोजना के त्रये ६,६५० करोड़ रुपये के व्यय

का अनुमोदन किया। परिषद् का सुझाव था कि तृतीय आयोजना का निर्माण इस आधार पर किया जाना चाहिये कि मूल्य-रेखा स्थिर रखी जा सके। तृतीय आयोजना की अवधि में केन्द्र द्वारा उगाहे जाने वाले १,१५० करोड़ रु० के अतिरिक्त करो के साथ-साथ राज्य भी इस बात पर सहमत हो गये कि वे ५०० करोड़ रु० तक के अतिरिक्त कर प्राप्त करेंगे। निजी क्षेत्र में कुल ४,००० करोड़ रुपये के निवेश का अनुमान लगाया गया था। तीसरी पंचवर्षीय आयोजना की प्रस्तावित रूप-रेखा ६ जुलाई १९६० को समाचार-पत्रों को प्रकाशन के लिये दी गई। इसके अन्तर्गत देश की धन्यव्यवस्था में १०,२०० करोड़ रु० का कुल निवेश—६,२०० करोड़ रु० सरकारी क्षेत्र में और ४,००० करोड़ रु० निजी अथवा गैर-सरकारी क्षेत्र में—किये जाने का अनुमान था। सरकारी क्षेत्र में ७,२५० करोड़ रुपये के व्यय की आयोजना थी (१,०५० करोड़ रुपये चालू व्यय के रूप में और ६,२०० करोड़ रु० निवेश के रूप में)। अन्तिम रिपोर्ट अगस्त १९६१ में प्रकाशित की गई।

### तृतीय पंचवर्षीय आयोजना

भारत की तीसरी पंचवर्षीय आयोजना अन्तिम रूप में श्री गुलजारीलाल नन्दा, आयोजना मन्त्री, द्वारा ७ अगस्त, १९६१ को सप्टे के सम्मुख प्रस्तुत की गई। यह रिपोर्ट ७७० पृष्ठ की है। इस रिपोर्ट में पंचवर्षीय आयोजना की अवधि में आयोजना के विकास सम्बन्धी लक्ष्यों, नीतियों और कार्यक्रम का वर्णन है। यह १०,४०० करोड़ रुपये की आयोजना है और इसमें ६,२०० करोड़ रुपये के निवेश का अनुमान तो सरकारी क्षेत्र में तथा ४,१०० करोड़ रु० के निवेश का अनुमान निजी क्षेत्र में किया गया है। सरकारी क्षेत्र के लिये स्वीकृत विकास कार्यों के लिये कुल ८,००० करोड़ रुपयों की व्यवस्था की गई है परन्तु वित्तीय साधनों से व्यवस्था केवल ७,५०० करोड़ रुपये की है। (निवेश ६,२०० करोड़ रुपये तथा चालू व्यय १,२०० करोड़ रुपये)। परन्तु, यह आशा प्रकट की गई है कि विकास की गति के साथ अतिरिक्त साधन उपलब्ध हो पायेंगे।

तीसरी पंचवर्षीय आयोजना में सामाजिक लक्ष्यों को अधिक दायार्थ रूप दिया गया है और यह आयोजना इन लक्ष्यों की सिद्धि की दृष्टि से बहुत बड़ा कदम है। इसमें पहली दो आयोजनाओं की सफलता और विफलता को ध्यान में रखा गया है और वे कार्य निर्धारित किये गये हैं जो अगले १५ वर्षों और उससे भी आगे के विकास को दृष्टि में रखकर पूरे करने हैं।

भारत के विकास का बुनियादी उद्देश्य निश्चयतः यह होना चाहिये कि भारतीय जनता के लिये सुखी जीवन व्यतीत करने का अवसर प्रदान किया जाये। इस उद्देश्य की पूर्ति का विश्व में शान्ति स्थापना के साथ सहारा सम्बन्ध है और यह इसी बात पर निर्भर है। इसलिए शान्ति की बहुत महत्ता है और राष्ट्रीय उन्नति के लिये शान्ति का होना बहुत आवश्यक है। परन्तु अल्प विकसित और

निर्धन देशों का होता ही विश्व शान्ति के लिये एक स्थाई सतरा है। यह सर्वत्र स्वीकार किया जा रहा है कि विश्व के कल्याण और शान्ति के लिये यह आवश्यक है कि प्रत्येक देश से बरीबी, रोग और अज्ञान को मिटा दिया जाय जिससे एक स्वतन्त्र मानवता का निर्माण किया जा सके। भारत में तत्कालिक समस्या यह है कि गरीबी के अभिजाप और उससे पैदा होने वाली सभी बुराइयों का सामना किया जाए। यह कार्य सामाजिक और आर्थिक प्रगति के द्वारा ही किया जा सकता है जिससे कि प्रौद्योगिक (Technological) दृष्टि से परिपक्व समाज का निर्माण किया जा सके और एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था स्थापित की जा सके जिसमें सभी नागरिकों को समान भवसर प्राप्त हो। इस प्रक्रिया के दौरान सामाजिक रिवाजों और संस्थाओं में दूरदामी प्रयत्न करने होंगे और पुरानी परम्परागत व्यवस्था के स्थान पर एक गतिशील समाज की स्थापना करनी होगी तथा आधुनिक प्रौद्योगिक विज्ञान का दृष्टिकोण और प्रयोग स्वीकार करना होगा। परिवर्तन का यह बोहरा पहलू धीरे धीरे आयोजना का आधार बन गया है।

सविधान में बुनियादी उद्देश्यों का, जो 'राजनीति के निर्देशक सिद्धान्त' में बतায় गये हैं वरण करने के पश्चात् रिपोर्ट में यह कहा गया है कि स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् स आयोजनाबद्ध विकास के सामने दो मुख्य उद्देश्य रहे हैं— प्रजातन्त्रीय साधनों द्वारा दीप्रता से बढन वाली और प्रौद्योगिकी दृष्टि से प्रगतिशील अर्थव्यवस्था की स्थापना करना तथा ग्याय पर आधारित एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था का निर्माण करना जिसमें प्रत्येक नागरिक को समान भवसर प्राप्त हो। एक ऐसे देश में, जिसकी बहुत अधिक जनसंख्या हो और जनसंख्या भी ऐसी हो जो भूतकाल से बुरी तरह बर्गी हुई हो, परम्परागत समाज को बदलकर एक गतिशील समाज की स्थापना करना बहुत बड़ा कार्य है। चूँकि यह कार्य शान्तिमय और प्रजातन्त्रीय साधनों द्वारा तथा जनता की रजामन्दी से करना है इसलिये इसमें और भी अधिक कठिनाईयाँ हैं।

पञ्चवर्षीय आयोजनाओं में विकास के जिस स्वरूप की कल्पना की गई है उसका बुनियादी उद्देश्य यह है कि निरन्तर आर्थिक उन्नति की दृढ़ नींव रखी जाय, लाभदायक रोजगार के अवसरों में निरन्तर वृद्धि की जाय और जनता के जीवन-स्तर तथा कार्य करने की परिस्थितियों में सुधार किया जाय। निश्चिततः कृषि को सर्वाधिक प्राथमिकता दी जानी चाहिये और इसलिये कृषि उत्पादन में यथा-सम्भव ऊँचे स्तर तक वृद्धि करनी चाहिये। इसके साथ ही उद्योग की उन्नति और अधिक तेजी से बननी होगी तथा आर्थिक प्रगति की रफ्तार भी बढागी होगी, मुख्य रूप से भारी उद्योगों और मशीन बनाने वाले उद्योगों का विकास करना होगा, सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार करना होगा तथा एक विज्ञान और प्रगतिशील सहकारी क्षेत्र का निर्माण करना होगा। सार्वजनिक क्षेत्र गूणरूप से तथा तुलनात्मक दृष्टि से निजी क्षेत्र की अपेक्षा अधिक तेजी से बढेगा परन्तु निजी क्षेत्र के विकास और विस्तार के लिये भी एक बहुत बड़ा क्षेत्र है। किन्तु इसका ध्यान रखना



आवश्यक है कि निजी क्षेत्र राष्ट्रीय आयोजना के ढाँचे में कार्य करे और निजी क्षेत्र में जो अवसर उपलब्ध हैं उनके परिणामस्वरूप थोड़े से व्यक्तियों भ्रष्टाचारियों के हाथ में आर्थिक शक्ति का संचय न हो जाय। इस बात का भी ध्यान रखा होगा कि आय और सम्पत्ति की विषमताओं को निरन्तर कम किया जाय।

भारत की पंचवर्षीय आयोजनाओं की बुनियादी धारणा यह है कि समाज-वादी ढंग पर देश का विकास किया जायगा। यह विकास प्रजातन्त्र के द्वारा होगा और इसमें जनता व्यापक रूप से भाग लेगी। इस प्रकार के विकास द्वारा आर्थिक उन्नति शीघ्रता से होगी, रोजगार का विस्तार होगा तथा न्यायोचित वितरण होगा, आय और धन की विषमताओं में कमी होगी, आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण को रोका जायगा तथा एक ऐसे दृष्टिकोण और जीवन मूल्यों का निर्माण होगा जिससे एक ऐसे स्वतन्त्र समाज की स्थापना होगी जिसमें सब समान होंगे। ये महत्वपूर्ण उद्देश्य हैं। इसलिये आर्थिक कार्यों का इस प्रकार संगठन किया जाना चाहिए कि उत्पादन और उन्नति तथा न्यायोचित वितरण की कमीटियाँ समान रूप से सही उतरें। समाजवादी अर्थ-व्यवस्था के लिए आवश्यक है कि वह कुशल हो, विज्ञान और प्रौद्योगिकी के प्रति इसका दृष्टिकोण प्रगतिशील हो, इसमें प्रत्येक नागरिक को समान रूप से अवसर प्राप्त हो, जिसमें आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रण न हो तथा एकाधिकार न बन सके तथा सामाजिक मूल्यों और प्रेरणाओं पर तथा समाज के समस्त वर्गों में सर्वमान्य हित और एक दूसरे के प्रति दायित्व की भावना विकसित करने पर सबसे अधिक बल दिया जाता हो।

समाज के समाजवादी संगठन की स्थापना निश्चय ही एक संचयी प्रक्रिया है। ऐसा समाज कई विभिन्न मार्गों से प्रगति करने पर ही स्थापित हो सकता है। इस उद्देश्य तक पहुँचने के लिये इस समय यह आवश्यक है कि हमारे अन्दर यह भावना हो कि हमें बहुत शीघ्र इस उद्देश्य तक पहुँचना है और अपनी गति बढ़ानी है, क्योंकि आर्थिक और सामाजिक विकास में समय का व्यवधान पड़ जाने से नये दबाव पैदा हो जाते हैं। इस समय इस विषय पर ठीक-ठीक आँकड़े उपलब्ध नहीं हैं और इनके बिना निश्चित उपाय मालूम करना कठिन है। आयोजना आयोग द्वारा स्थापित एक विशेषज्ञ समिति इस बात की जाँच कर रही है कि पहली और दूसरी आयोजना की अवधि में जीवन स्तर में क्या-क्या परिवर्तन हुए हैं। यह समिति यह भी अध्ययन कर रही है कि आय और धन के वितरण में हाल ही में क्या-क्या प्रवृत्तियाँ रही हैं और विशेष रूप से वह इस बात का पता लगा रही है कि किस सीमा तक आर्थिक प्रणाली के संचालन के परिणामस्वरूप सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों का सकेन्द्रण हुआ है।

दीर्घकालीन आर्थिक विकास की दृष्टि से आयोजना में कहा गया है कि विकास की तेज गति को बनाये रख सकने वाली आत्म-निर्भर अर्थ-व्यवस्था के

निर्माण के लिये मुख्य शर्तें ये हैं कि देश में पूँजी का निर्माण पर्याप्त रूप से होता रहे, निर्यात के विकास के लिये यथासम्भव अधिकतम प्रयत्न किया जाय और अन्तरिम संकट काल में विदेशी सहायता मिलती रहे। बिनाश की नीति का एक मूल्य लक्ष्य ऐसे हालात तैयार करना है जिनमें बाहरी सहायता पर निर्भरता शीघ्र से शीघ्र समाप्त हो जाय। भारतीय अर्थ व्यवस्था का विकास को मोटे तौर पर नजर में रखकर यह अनुमान किया गया है कि १९६०-६१ के मूल्या के आधार पर राष्ट्रीय आय दूसरी आयोजना के अन्त में लगभग १४,५०० करोड़ रु० से बढ़कर तीसरी आयोजना के अन्त तक लगभग १९००० करोड़ रु०, चौथी आयोजना के अन्त तक लगभग २५,००० करोड़ रु० और पाँचवी आयोजना के अन्त तक ३३,००० करोड़ रु० से ३४,००० करोड़ रु० तक हो जानी चाहिये। जनसंख्या में लगभग दो प्रतिशत की अनुमानित वार्षिक वृद्धि को ध्यान में रखता जाय तो प्रति व्यक्ति आय १९६०-६१ के अन्त में २३० रु० से बढ़कर १९६६, १९७१ और १९७६ में क्रमशः ३८५ रु०, ४५० रु० और ५२० रु० हो जानी चाहिये। इसके लिये आवश्यक होगा कि राष्ट्रीय आय के अनुपात में जो पूँजी का निवेश हो वह वर्तमान ११% से बढ़कर तीसरी आयोजना में १४-१५ चौथी आयोजना में १७-१८ तथा पाँचवी आयोजना में १९-२० प्रतिशत प्रतिवर्ष हो। दूसरे शब्दों में, तीसरी आयोजना में लगाई जान वाली लगभग १०,५०० करोड़ रु० की पूँजी की तुलना में चौथी आयोजना में १७००० करोड़ रु० और पाँचवी आयोजना में २५,००० करोड़ रु० की पूँजी लगनी चाहिये। घरेलू (आन्तरिक) वचन भी इसी अनुपात से वर्तमान ८५% से बढ़कर तीसरी, चौथी व पाँचवी आयोजनाओं के अन्त तक क्रमशः ११.५%, १५.१६% तथा १८.१९% होनी चाहिये। पाँचवी आयोजना के अन्त तक अर्थ व्यवस्था इतनी मजबूत हो जायगी कि उसका बाह्य सहायता के बिना भी संतोषजनक गति से विकास होता रहगा और केवल बड़ी विदेशी पूँजी दस में आधमा जा नामान्वय रूप से आती रहती है।

आयोजना के इस वय—द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना की मार्च १९६१ में समाप्ति के साथ साथ भारत के आर्थिक विकास की प्रथम दश (Decade) की भी समाप्ति हुई। इस अवधि में सरकारी और निजी क्षेत्रों में जो आर्थिक व्यवस्था में निवेश हुआ वह प्रथम पंचवर्षीय आयोजना के प्रारम्भ में ५०० करोड़ रु० प्रति वर्ष से बढ़कर प्रथम आयोजना के अन्त में ८५० करोड़ रु० हो गया था और दूसरी आयोजना के अन्त तक निवेश की यह राशि बढ़कर लगभग १,६०० करोड़ रु० हो गई थी। सरकारी क्षेत्र में निवेश की राशि इस अवधि में क्रमशः २०० करोड़ रु०, ४५० करोड़ रु० तथा ६०० करोड़ रु० प्रतिवर्ष हो गई थी। वर्तमान मूल्यों के आधार पर पहली और दूसरी आयोजना में १०,११० करोड़ रु० का निवेश हुआ जिसमें से ५,२१० करोड़ रु० सरकारी क्षेत्र में और ४,९०० करोड़ रु० निजी क्षेत्र में लग। अग्रानुक्त तालिका में इसका विवरण दिया गया है —

प्रथम तथा द्वितीय आयोजना में व्यय तथा निवेश  
(प्रचलित मूल्यों के आधार पर संशोधित आंकड़े)

(करोड़ रुपयों में)

क्षेत्र	प्रथम आयोजना (१९५१-५६)	द्वितीय आयोजना (१९५६-६१)	योग (१९५१-६१)
सरकारी क्षेत्र का व्यय	१,६६०	४,६००	६,२६०
सरकारी क्षेत्र का निवेश	१,५६०	३,६५०	५,२१०
निजी क्षेत्र का निवेश	१,८००	३,१००	४,९००
कुल निवेश	३,३६०	६,७५०	१०,११०

सरकारी क्षेत्र में व्यय का विनिधान विकास के मुख्य कार्यों में निम्नलिखित तालिका से स्पष्ट हो जायेगा—

व्यय का वितरण

(करोड़ रुपयों में)

	प्रथम आयोजना		द्वितीय आयोजना	
	व्यय	प्रतिशत	व्यय	प्रतिशत
कृषि और सामुदायिक विकास	२६१	१५	५३०	११
सिंचाई के बड़े और मध्यम कार्य (जिनमें बाढ़ नियंत्रण भी सम्मिलित है)	३१०	१६	४२०	९
शक्ति (विजली)	२६०	१३	४४५	१०
ग्राम उद्योग व छोटे उद्योग	४३	२	१७५	४
बड़े उद्योग और समिज	७४	४	६००	२०
यातायात तथा संचार	५२३	२७	१,३००	२८
सामाजिक सेवार्थ तथा विविध	४५६	२३	८३०	१८
योग	१,६६०	१००	४,६००	१००

सरकारी क्षेत्र में दोनों आयोजनाओं में वित्तीय साधन निम्न प्रकार से प्राप्त हुये—

(करोड़ रुपयों में)

	प्रथम आयोजना		द्वितीय आयोजना	
	वास्तविक आंकड़े	प्रतिशत	अनुमानित आंकड़े	प्रतिशत
आयोजना का व्यय	१,६६०	१००	४,६००	१००
आन्तरिक स्रोतों द्वारा	१,७७२	६०	३,५१०	७६
विदेशी सहायता द्वारा	१८८	१०	१,०९०	२४

मद	इकाई	१९५०-५१	१९५१-५६	१९६०-६१	१९५०-५१ की अपेक्षा १९६०-६१ में हुई वृद्धि का प्रतिशत
(१)	(२)	(३)	(४)	(५)	(६)
राष्ट्रीय आय (१९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर)	करोड़ रु०	१०,२४०	१२,१३०	१४,५००	४२
जनसंख्या प्रति व्यक्ति आय (१९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर)	करोड़ में	३६.१	३६.७	४३.८	२१
कृषि उत्पादन सूचकांक = १००	रूप्यों में	२८४	३०६	३३०	१६
अनाज का उत्पादन	१९४६-५० = १००	६६	११७	१३५	४१
नवजन वाले उप-भुक्त रासायनिक खाद	करोड़ टन	५.२२	६.५८	७.६०	४६
सिंचित क्षेत्र (निबल योग)	हजार टन	५५	१०५	२३०	३१८
सहकारी ग्रामीण-जन (किसानों को दिया जाने वाला प्रथम धन)	करोड़ रु०	२२.६	४६.६	२००.०	७७३
औद्योगिक उत्पादन सूचकांक = १००	१९५०-५१ = १००	१००	१३६	१६४	६४
उत्पादन	लाख टन	१४	१७	३५	१५०
इस्पात के ढोके एल्युमीनियम	हजार टन	३७	७३	१८५	४००
मशीनी औजार	करोड़ रु०	०.३४	०.७८	५.५	१,५१८
गन्धक का संज्ञाव	हजार टन	६६	१६४	३६३	२६७
पेट्रोलियम के उत्पादन	लाख टन	—	३६	१७	—
कपड़ा :					
मिल का कपड़ा	करोड़ गज	३७२	५१०.२	५१२.७	३८
स्वाधी हाथ करघे तथा बिजली के करघे का कपड़ा योग	करोड़ गज	८६.७	१७७.३	२३४.६	१६२
	करोड़ गज	४६१.७	६८७.५	७४७.६	६२

(१)	(२)	(३)	(४)	(५)	(६)
<b>अनित पदार्थ :</b>					
गिज लोहा	लाख टन	३२	४३	१०७	२३४
उपला	लाख टन	३२३	३८४	५४६	६६
तम्र	करोड़ रु०	६२४	६०६	६४५	३
बजली-सुरे हुए					
तारखानों की	लाख				
तम्रता	किलोवाट	२३	३४	५७	१४८
रस्सों द्वारा डोया					
हुआ माल	लाख टन	६१५	१,१४०	१,५४०	६८
<b>सड़कें :</b>					
राष्ट्रीय राजपथ					
सहित पक्की सड़कें	हजार मील	६७.५	१२२.०	१४४.०	४८
सड़कों पर व्या-					
पारिक माहुर	हजार अक्षर	११६	१६६	२१०	८१
जहाजरानी	लाख बी०				
	मार० टी०	३.६	४.८	६.०	१५१
<b>सामान्य शिक्षा :</b>					
विद्यार्थियों में					
विद्यार्थियों की					
संख्या	करोड़ों में	२.३५	३.१३	४.३५	८५
<b>तकनीकी शिक्षा :</b>					
इंजीनियरिंग और					
टेक्नोलॉजी की					
डिग्री देने वाली					
संस्थाओं की क्षमता	हजारों में	४.१	५.६	१३.६	२३६
<b>स्वास्थ्य :</b>					
अस्पतालों में रोगी					
क्षमताएँ	हजारों में	११३	१२५	१८६	६५
डाक्टरों की संख्या					
(जो प्रैक्टिस करते					
हैं)	हजारों में	५६	६५	७०	२५
<b>उपभोग स्तर :</b>					
भोजन	प्रति व्यक्ति				
	प्रतिदिन				
	कैलोरी	१,८००	१,६५०	२,१००	१७
कपड़ा	प्रति व्यक्ति				
	प्रति वर्ष				
	(गजों में)	६.२	१५.५	१५.५	६८

## मुख्य लक्ष्य

मद	इकाई	१९६०-६१	१९६५-६६	१९६०-६१ की अवेसा १९६५-६६ में हुई वृद्धि का प्रतिशत
१	२	३	४	५
कृषि उत्पादन सूचकांक १९४६-५० = १००		१३५	१७६	३०
अनाज का उत्पादन करोड़ टन		७.६	१०.०	३२
नवजन वाले उपभुक्त रासायनिक खाद हजार टन		२३०	१,०००	३३५
विजित क्षेत्र (निबल योग) करोड़ एकड़		७.०	९.०	२६
सहकारी आन्दोलन : किसानों को दिया जाने वाला ऋण करोड़ रु०		२००	५३०	१६५
औद्योगिक उत्पादन सूचकांक १९५०-५१ = १००		१९४	३२९	७०
उत्पादन : हस्ता के डोके लाख टन		३५	६२	१६३
मसमुनियम हजार टन		१८.५	८०	३३२
मशीनी औजार करोड़ रु०		५.५	३०.०	४४५
गन्धक का तेजाब हजार टन		३६३	१,५००	३१३
पेट्रोलियम के उत्पादन लाख टन		५७	६६	७०
कपड़ा : मिल का कपड़ा करोड़ गज		५१२.७	५८०.०	१३
खादी, हाथ करघे तथा बिजली के करघे का कपड़ा करोड़ गज		२३४.६	३५०.०	४९
योग करोड़ गज		७४७.६	९३०.०	२४
खनिज पदार्थ खनिज लोहा लाख टन		१०७	३००	१८०
कोयला लाख टन		५४६	६७०	७६
निर्घात करोड़ रु०		६४५	८५०	३२
विजली लगे हुए कारखानों की क्षमता लाख किलोवाट		५७	१२७	१२३
रेलो द्वारा ढोया हुआ माल लाख टन		१,५४०	२,४५०	५९
सड़कों पर व्यापारिक वाहन हजार अदद		२१०	३६५	७४
जहाज रानी लाख जी. आर. टी.		६.०	१०.६	२१

१	२	३	४	५
<b>सामान्य शिक्षा :</b>				
विद्यालयों में विद्यार्थियों की संख्या	करोड़ में	४.३५	६.३६	४७✓
<b>तकनीकी शिक्षा :</b>				
इन्जीनियरिंग और टेक्नोलोजी की डिग्री देने वाले संस्थानों की संख्या	हजारों में	१३.६	१६.१	३७
<b>स्वास्थ्य :</b>				
अस्पतालों में रोगी शय्यायें	हजारों में	१८६	२४०	२६
डाक्टरों की संख्या (जो प्रैक्टिस करते हैं)	हजारों में	७०	८१	१६
उपभोग स्तर भोजन	प्रति व्यक्ति प्रति दिन कैलोरी	२,१००	२,३००	१०
कपड़ा	प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष गजों में	१५.५	१७.२	११

निम्नलिखित तालिका में यह दिखाया गया है कि ७,५०० करोड़ रुपये/  
किन मुख्य-मुख्य मदों पर व्यय किये जायेंगे—

### वित्तीय-व्यवस्था

(करोड़ रुपये)

मद	द्वितीय आयोजना		तृतीय आयोजना—वित्तीय व्यवस्था				
	कुल खर्च	प्रति- व्यक्ति	राज्य	केंद्र शासित क्षेत्र	केंद्र	कुल खर्च	प्रति- व्यक्ति
१. कृषि तथा सामु- दायिक विकास	५३०	११	६१६	२४	१२५	१,०६८	१४
२. सिंचाई के बड़े और मध्य कार्य	४२०	६	६३०	२	१८	६५०	६
३. शक्ति (विजली)	४४५	१०	८८०	२३	१०६	१,०१२	१३
४. ग्राम उद्योग व छोटे उद्योग	१७५	४	१३७	४	१२३	२६४	४
५. बड़े उद्योग व खनिज	६००	२०	७०	—	१,४५०	१,५२०	२०
६. यातायात व संचार	१,३००	२८	२२६	३५	१,२२५	१,४८६	२०

७. सामाजिक सेवाएँ

तथा विविध	८३०	१८	८६३	८७	३५०	१,३००	१७
कच्चा और							
अर्ध-तैयार माल							
(Inventories)	—	—	—	—	२००	२००	३

योग ४,६०० १०० ३,७२५ १७५ ३,६०० ७,५०० १००

निम्नांकित तालिका में यह दिखाया गया है कि मुख्य-मुख्य मदों पर सरकारी और निजी क्षेत्रों में कितना निवेश होगा—

द्वितीय तथा तृतीय आयोजनाओं में निवेश

(करोड़ रुपये)

सब	द्वितीय आयोजना				तृतीय आयोजना			
	सरकारी क्षेत्र	निजी क्षेत्र	योग	प्रति-शत	सरकारी क्षेत्र	निजी क्षेत्र	योग	प्रति-शत
१. कृषि और सामु- दायिक विकास	२१०	६२५	८३५	१२	६६०	८००	१,४६०	१४
२. सिंचाई के बड़े व मध्यम कार्य	४२०	*	४२०	६	६५०	*	६५०	६
३. शक्ति (बिजली)	४४५	४०	४८५	७	१,०१२	५०	१,०६२	१०
४. ग्राम उद्योग व छोटे उद्योग	६०	१७५	२३५	४	१५०	२७५	४२५	४
५. बड़े उद्योग व खनिज	८७०	६७५	१,५४५	२३	१,५२०	१,०५०	२,५७०	२५
६. यातायात व संचार	१,२७५	१३५	१,४१०	२१	१,४८६	२५०	१,७३६	१७
७. सामाजिक सेवाएँ तथा विविध	३४०	६५०	१,२९०	१६	६२२	१,०७५	१,६९७	१६
८. कच्चा और अर्ध- तैयार माल	—	५००	५००	८	२००	६००	८००	८
योग	३,६५०	३,१००	६,७५०	१००	६,३००	४,१००	१०,४००	१००
	**				**			

\* कृषि और सामुदायिक विकास के अन्तर्गत सम्मिलित।

\*\* इनमें सरकारी क्षेत्र से निजी क्षेत्र को हस्तान्तरित होने वाली पूंजी सम्मिलित नहीं है।



निजी क्षेत्र में २०० करोड़ रुपया सरकारी क्षेत्र से हस्तान्तरित साधनों से उपलब्ध किये जायेंगे। इस प्रकार निजी क्षेत्र में कुल निवेश ४,३०० करोड़ रुपये का होगा। नीचे दी गई तालिका में निजी क्षेत्र में कुल निवेश राशि के विभिन्न मदों पर होने वाला व्यय और दूसरी आयोजना अवधि के अनुमान (प्रारम्भिक तथा बाद में संशोधित) दिये गये हैं—

### निजी क्षेत्र में कुल निवेश

(करोड़ रुपये)

	द्वितीय आयोजना		तीसरी आयोजना के अनुमान
	प्रारम्भिक अनुमान	संशोधित अनुमान	
१ कृषि (सिंचाई सहित)	२७५	६७५	८५०
२. शक्ति (बिजली)	४०	४०	५०
३. यातायात	८५	१३५	२५०
४ ग्राम उद्योग व छोटे उद्योग	१००	२२५	४२५
५ बड़े और मध्यम उद्योग तथा खनिज पदार्थ	५७५	७२५*	१,१००*
६ आवास और अन्य निर्माण कार्य	६२५	१,०००	१,१२५
७ कचरा व अर्ध तैयार माल	४००	५००	६००
योग	२४००	३,३००	४,३००

तृतीय आयोजना में जो भौतिक कार्यक्रम दिये गये हैं उन्हें पूरा करने के लिये सरकारी क्षेत्र में कुल व्यय ८,००० करोड़ रुपये का होगा परन्तु उपलब्ध वित्तीय साधनों का अनुमान ७,५०० करोड़ रुपये है। इसमें से ६,३०० करोड़ रुपये तो पूँजी निवेश में लगाये जायेंगे तथा १२०० करोड़ रुपये चालू व्यय के लिये हैं जिनमें कर्मचारियों का वेतन, उपदान के रूप में सहायता, आदि सम्मिलित है। वित्तीय व्यवस्था की तालिका में जो ऊपर दी गई है, तीसरी आयोजना के व्यय के अन्तर्गत वह व्यय सम्मिलित नहीं किया गया है जो द्वितीय आयोजना के अन्त तक विकास सेवाओं तथा संस्थानों की स्थापना पर किया जा चुका था और जिसका अनुमान पांच वर्षों की अवधि में ३००० करोड़ रुपये लगाया गया है। राज्यों का वित्तीय व्यय तालिका में ३७२५ करोड़ रुपये दिखाया गया है परन्तु राज्यों की आयोजनाओं में जो भौतिक कार्यक्रम सम्मिलित किये गये हैं उनका कुल व्यय ३,८४७ करोड़ रुपये आता है। इस बात का विश्वास प्रकट किया गया है कि राज्यों की आय में वृद्धि होने से राज्यों के लिये सम्भव हो जायगा कि वे भौतिक कार्यक्रमों के लिये पूर्णरूप से वित्तीय साधन जुटा सकें।

\* इन आँकड़ों में यन्त्रों को आधुनिक बनाने और बदलने के लिये किया जाने वाला निवेश सम्मिलित नहीं है जिसका अनुमान १५०-२०० करोड़ रुपये लगाया गया है।

राज्यों और केन्द्र शासित क्षेत्रों के लिये प्रथम, द्वितीय तथा तृतीय आयोजनाओं में व्यय का व्यौरा निम्नलिखित तालिका में दिया गया है :—  
(करोड़ रुपये)

राज्य/केन्द्रीय शासित क्षेत्र	प्र० आयोजना (वास्तविक)	द्वि० आयोजना (अनुमान)	तृ० आयोजना (कार्यक्रम व्यय)
आन्ध्र प्रदेश	१०८	१७५	३०५
असम	२८	५१	१२०
बिहार	१०२	१६६	३३७
गुजरात	२२४(क)	१४३	२३५
जम्मू व कश्मीर	१३	२५	७५
केरल	४४	७६	१७०
मध्य प्रदेश	६४	१४५	३००
मद्रास	८५	१६७	२६०.६
महाराष्ट्र	(ख)	२०७	३६०
मैसूर	६४	१२२	२५०
उड़ीसा	८५	८५	१६०
पंजाब	१६३	१४८	२३१.४
राजस्थान	६७	६६	२३६
उत्तर प्रदेश	१६६	२२७	४६७
पश्चिमी बंगाल	१५४	१४५	२५०(ग)
<b>कुल राज्य</b>	<b>१,४८७</b>	<b>१,६८१</b>	<b>३,८४७.३</b>
अण्डमान व निकोबार द्वीप	२	३	६.८
दिल्ली	१०	१४	८१.८
हिमाचल प्रदेश	८	१६	२७.६
मणिपुर	२	६	१२.६
उत्तरी पहाड़ियाँ व त्वेनसांग क्षेत्र	—	४	७.१
त्रिपुरा	३	६	१६.३
लक्षद्वीप, अमीनदीवी और मिमिकाय द्वीप	—	०.४	१.०
उत्तरपूर्व सीमा एजेन्सी	४	५.६	७.१
पाण्डिचेरी	१	४	६.६
<b>कुल संघीय क्षेत्र</b>	<b>३०</b>	<b>६२</b>	<b>१७४.८(घ)</b>
<b>समस्त भारत</b>	<b>१,४५७</b>	<b>२,०४३</b>	<b>४,०२२.१</b>

[(क) अविभाजित दम्बई के लिए। (ख) गुजरात के सामने देखिये।  
(ग) अस्थाई। (घ) इनमे बिना विनिधान (Allocation) किये हुए ४ करोड़ ६०  
भी सम्मिलित हैं।]

१०,४०० करोड़ रु० के निवेश के लिये जो विदेशी मुद्रा की आवश्यकता पड़ेगी उसका अनुमान २,०३० करोड़ रु० से कुछ अधिक लगाया गया है। सरकारी और निजी क्षेत्र में जो निवेश किया जायेगा उसकी राशि द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अन्तिम वर्ष में १,६०० करोड़ रु० से बढ़कर तृतीय आयोजना के अन्तिम वर्ष में २,६०० करोड़ रु० हो जाने की आशा है। सरकारी क्षेत्र में निवेश इस अवधि में ८०० करोड़ रु० से बढ़कर १,७०० करोड़ रु० हो जायेगा। तीसरी आयोजना में कुल निवेश लगभग ५४% बढ़ाने का लक्ष्य है—७०% सरकारी क्षेत्र में और लगभग ३०% निजी क्षेत्र में। सरकारी क्षेत्र में अनुपात अधिक भी हो सकता है क्योंकि इस क्षेत्र में भौतिक कार्यक्रम ८,००० करोड़ रु० से अधिक के हैं। भौतिक कार्यक्रमों का सकेत पीछे की तालिका में दिया जा चुका है। तृतीय आयोजना में जो कार्यक्रम रूखे गये हैं उनमें १ करोड़ ४० लाख व्यक्तियों को रोजगार मिलाने की आशा है। यदि तृतीय आयोजना के सारे कार्यक्रम समय से पूरे हो गये तो १९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर हमारी राष्ट्रीय आय लगभग ३४ प्रतिशत बढ़ जायेगी। कृषि और उससे सम्बन्धित धन्यो का निबल उत्पादन लगभग २५ प्रतिशत खाद्य व कारखानों का लगभग ८२ प्रतिशत और अन्न क्षेत्रों का लगभग १२ प्रतिशत बढ़ जाने का अनुमान है। १९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर राष्ट्रीय आय का दूसरी आयोजना के अन्त तक लगभग १४,५०० करोड़ रु० का अनुमान था। तीसरी आयोजना के अन्त तक यह आय बढ़कर १६,००० करोड़ रु० हो जाने का अनुमान है। वर्तमान जनसंख्या, जो ४३० करोड़ है, के आधार पर प्रति व्यक्ति आय १९६०-६१ में ३३० रु० आती है। तृतीय आयोजना के अन्त तक १९६५-६६ में प्रति व्यक्ति आय ४८० करोड़ जनसंख्या के आधार पर ३८५ रु० हो जाने का अनुमान है।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना के कुछ लक्ष्य निम्नलिखित हैं—

सूचक	१९५०-५१	१९५५-५६	१९६०-६१	१९६५-६६
१. राष्ट्रीय आय १९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर (करोड़ रु० में)	१०,२४०	१२,१३०	१४,५००	१६,०००
२. जनसंख्या (करोड़ में)	३६१	३६७	४३८	४८०
३. प्रति व्यक्ति आय १९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर (रु० में)	२८४	३०६	३३०	३८५
४. कृषि उत्पादन का सूचकांक १९४६-५०=१००	६६	११७	१३५	१७६
५. अनाज का उत्पादन (करोड़ टन में)	१.२२	६.५८	७.६०	१०.०
६. सिंचित क्षेत्र (निबल योग) (करोड़ एकड़)	५१५	५६२	७००	८००
७. औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक १९५०-५१=१००	१००	१३६	१६४	२२६

तीसरी पंचवर्षीय आयोजना की अवधि आरम्भ-निर्भर और स्वनिर्मित अर्थ-व्यवस्था के लिये आवश्यक गहन विकास की दशी का प्रथम चरण है। तीसरी आयोजना में विकास की सामान्य शैली अधिकांशतः दूसरी आयोजना की मूल नीतियों तथा अनुभवों के आधार पर ही बनी है। लेकिन फिर भी कुछ महत्वपूर्ण वेष्यों में इसमें विकास की समस्याओं को विस्तृत दृष्टिकोण से लिया गया है और इसके कार्यों की पूर्ति के लिये अधिकाधिक प्रयत्न और शीघ्र कार्य पूरा करने की भावना की आवश्यकता है। तीसरी आयोजना विशेषकर कृषि अर्थ-व्यवस्था मजबूत बनाने, उद्योग, बिजली व यातायात का विकास करने, औद्योगिक तथा प्रौद्योगिक परिवर्तनों को तीव्र करने, अवसरों की समानता और समाजवादी समाज की स्थापना की दशा में प्रगति करने और रोजगार चाहने वाले समस्त व्यक्तियों को रोजगार देने का उद्देश्य लेकर चलेगी। तृतीय आयोजना में विकास के कार्यक्रम में कृषि का सर्वप्रथम स्थान है। कृषि उत्पादन में जहाँ तक भी सम्भव है अधिकतम सीमा तक वृद्धि की जायेगी तथा ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में उपलब्ध जनशक्ति का विकास-कार्यक्रमों के माध्यम से पूर्ण रूप से उपयोग किया जायेगा। खाद्य में आरम्भ-निर्भरता लाई जायेगी। औद्योगिक विकास के कार्यक्रम सम्पूर्ण अर्थ-व्यवस्था तथा सरकारी और निजी दोनों क्षेत्रों की आवश्यकताओं और प्राथमिकताओं को ध्यान में रखकर बनाये गये हैं। आयोजना में छोटे उद्योगों को औद्योगिक ढाँचे का महत्वपूर्ण अंग बनाने के प्रयास जारी रहेंगे। तीसरी आयोजना में शिक्षा एवं अन्य सामाजिक सेवाओं के विकास पर भी काफी बल दिया गया है। विकास की संव्यशील (Cumulative) दर ५% प्रतिवर्ष करने के लिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रीय आय का १४ प्रतिशत से भी अधिक निवेश में लगाया जाय जबकि वर्तमान स्तर केवल ११.५ प्रतिशत है। इसका अर्थ यह होगा कि घरेलू बचत १९५६ में ८.५ प्रतिशत से बढ़ाकर तृतीय आयोजना के अन्त तक ११.५ प्रतिशत की जाय। आयोजना में ऐसी मूल्य नीति अपनाई गई है जिसके अनुसार सापेक्ष मूल्यों का उतार-चढ़ाव आयोजना के लक्ष्यों और प्राथमिकताओं के अनुसार रह सके और कम आय वाले समुदाय जिन आवश्यक वस्तुओं का उपयोग करते हैं उनके मूल्य अधिक न बढ़ सकें। तीसरी आयोजना में इस बात पर भी बल दिया गया है कि विभिन्न आयोजनाओं का कार्यक्रम, आयोजनाओं के एक दूसरे से सम्बन्ध को ध्यान में रखकर, सोच विचार कर बनाया जाय।

तृतीय आयोजना की अन्य मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—विभिन्न राज्य कृषि, शिक्षा, सामुदायिक विकास, सिंचाई तथा बिजली, ग्रामीण उद्योग तथा सामाजिक सेवाओं के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये मुख्य रूप से प्रयत्न करेंगे। केन्द्रीय सरकार बड़े उद्योगों, खनिज तथा यातायात एवं संचार के विकास पर ध्यान केन्द्रित करेगी। रिपोर्ट में दूसरी आयोजना की इस सिफारिश को फिर से दोहराया गया है कि चीनी कारखानों द्वारा चालू करने के कामों तथा कुशलतापूर्वक संचालित कामों को जोत की अधिकतम सीमा से छूट मिलनी चाहिए क्योंकि इससे अधिक लाभ

होगा। सहकारी सेती के सम्बन्ध में इस बात पर बल दिया है कि यह ऐच्छिक आन्दोलन है और किसी भी किसान को सहकारी कृषि समिति में सम्मिलित होने के लिए बाध्य करने या कोई प्रदत्त नहीं होना चाहिए। उद्योगों का विस्तार अप्रैल, १९५६ की औद्योगिक नीति प्रस्ताव के द्वारा निर्धारित होता रहेगा। साधनों का जो विनिधान (Allocation of Resources) किया गया है उसके अनुसार सरकारी क्षेत्र का विकास अपेक्षाकृत अधिक तीव्रता से होगा और मुख्यतः यह भारी उद्योगों के क्षेत्र में होगा। मर्यादित निर्माण उद्योगों के निम्न उत्पादन में सरकारी क्षेत्र का भाग १९५६ में केवल ३१ था। आशा थी कि १९६५-६६ तक यह भाग बढ़कर ३१ हो जायगा। निजी क्षेत्र में उद्योगों के विकास पर इस प्रकार से नियन्त्रण चालू रहेगा कि घरेलू बचत और बाह्य सहायता दोनों ही विकास के मूल क्षेत्रों में लगते रहे तथा आर्थिक शक्ति का केन्द्रीकरण केवल कुछ उद्योगपतियों के हाथ में ही न हो सके। साधारण व्यक्ति के लिए जो भौतिक लाभ होंगे वे अधिक तथा विस्तृत सामाजिक सेवाओं के रूप में होंगे। इन पर १३०० करोड़ रु०, अर्थात् आयोजना के व्यय का १७%, सरकारी क्षेत्र में खर्च किया जायगा। निष्पत्ति तथा अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा का कार्यक्रम इस प्रकार विकसित किया जायगा कि उसके अन्तर्गत ६ से ११ वर्ष की आयु के ७६.४% बच्चे आ जायेंगे। स्कूलों में विद्यार्थियों की संख्या ४३५ करोड़ से बढ़कर ६३५ करोड़ हो जाएगी। रिपोर्ट में सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में जनता के सहयोग, कार्यक्रमों में जनता के विस्तृत रूप में भाग लेने पर तथा ऐच्छिक रूप से कार्य करने पर बहुत अधिक बल दिया गया है। आयोजना में जो संदेश या वह समस्त देश में जनता के सम्मुख रखने की आवश्यकता थी।

आयोजना में ५ वर्ष की अवधि के लिये महान् उद्देश्य और लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं, परन्तु यह लक्ष्य केवल बीते समय की तुलना में बड़े हैं, राष्ट्र की आवश्यकताओं और देश की लक्ष्य प्राप्ति की सामर्थ्य की दृष्टि से नहीं। रिपोर्ट में कहा गया है कि आयोजना के लिये भौतिक रूप में पूँजी लगानी होती है किन्तु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि मानव की समृद्धि के लिये शक्ति लगाई जाय। अपने समस्त भार और समस्याओं के साथ आज भारत के लोग एक ऐसे नये विश्व के सीमागत पर रह रहे हैं जिसे बनाने में भी वे सहायता कर रहे हैं। इस सीमागत को पार करने के लिये उनमें साहस और उद्यम तथा सहन शक्ति की भावना और कठोर परिश्रम करने की शक्ति और भविष्य की कल्पना होनी चाहिये।

### वित्तीय साधन

एक अर्थ विकसित अर्थव्यवस्था में आयोजन की समस्या की एक मुख्य बात यह है कि विकास की पर्याप्त दर के लिये साधन किस प्रकार एकत्रित किए जायें। आयोजना में ५ वर्षों की अवधि में १०,४०० करोड़ रुपये के निवेश की व्यवस्था है। इसका अर्थ यह है कि हमें निवेश दर को बढ़ाना होगा अर्थात् इस समय राष्ट्रीय आय का ११% निवेश में लगता है, इसे बढ़ाकर लगभग १४% करना

होगा। इस निवेश के लिये हमें कुछ सीमा तक विदेशी सहायता भी लेनी होगी। देश में बचत की दर को भी, वर्तमान समय की राष्ट्रीय आय के ८.५ प्रतिशत से तीसरी आयोजना के अन्त तक लगभग ११.५ करना होगा। सरकारी क्षेत्र में आयोजना के कार्यक्रमों पर ७,५०० करोड़ रुपये व्यय किये जायेंगे। इनके लिये जो वित्तीय व्यवस्था की गई है वह निम्नलिखित तालिका में दी गई है --

**वित्तीय साधन**  
(दूसरी और तीसरी आयोजना के अनुमान) (करोड़ रुपये)

मद	दूसरी आयोजना		तीसरी आयोजना		
	प्रारम्भिक अनुमान	वर्तमान अनुमान	योग	केन्द्र	राज्य
१. वर्तमान राजस्व से बची हुई राशि (अतिरिक्त करों को छोड़कर)	३५० (-)	५०	५५०	४१०	१४०
२. रेलों का अंशदान	१५०	१५० (क)	१००	१००	—
३. अन्य सरकारी उद्यमों से देशी बचत	(ख)	(ख)	४५०	३००	१५०
४. जनता में ऋण (निवल)	७००	७८० (ग)	८००	४७५	३२५
५. ग्रुप बचतें (निवल)	५००	४००	६००	२१३	३८७
६. प्रोविडेंट फण्ड निवल	}	१७०	२६५	१८३	८२
७. इस्पात समीकरण निधि (निवल)		३८	१०५	१०५	—
८. पूंजी बाते में जमा विविध राशि (गैर-आयोजना व्यय के अतिरिक्त)		२२	१७०	४२८ (-)	२५८
९. १ से ८ तक का योग	१,६५०	१,५१०	३,०४०	२,२१४	८२६
१०. अतिरिक्त कर जिनमें सरकारी उद्योगों में देशी बचतों में वृद्धि करने के लिये किये जाने वाले उपाय सम्मिलित है	४५० (घ)	१,०५२	१,७१०	१,१००	६१०
११. विदेशी सहायता के रूप में बजट में दिखाई गई राशि	८००	१,०६०	२,२००	२,२००	—
१२. घाटे की अर्थ-व्यवस्था	१,२००	६४८	५५०	५२४	२६
योग	४,८००	४,६००	७,५००	६,०३८	१,४६२

[(क) किराये और माल भाड़े में हुई वृद्धि सहित। (ख) तालिका के १ से ८ तक की मदों में सम्मिलित। (ग) इसमें पी० एल० ४८० निधि में से स्टेट बैंक द्वारा किये गये निवेश भी सम्मिलित हैं। (घ) इसके अतिरिक्त ४०० करोड़ रुपये का अन्तर था जो आंतरिक प्रयासों द्वारा पूरा किया जाना था। (ङ) इसमें रिजर्व बैंक द्वारा पी० एल० ४८० निधि में से १९६०-६१ में विशेष ऋण-पत्रों में लगाई गई राशि भी सम्मिलित है।]

इस प्रकार अतिरिक्त बराधान का आयोजना के लिये वित्तीय साधन उपलब्ध करने में मुख्य हाथ रहेगा। करो में वृद्धि करके १,७१० करोड़ रुपये प्राप्त किये जायेंगे। दूसरी आयोजना में अतिरिक्त बराधान से १,०५२ करोड़ रुपये प्राप्त किये गये थे। कर आय का राष्ट्रीय आय में जो अनुपात है वह ३६ प्रतिशत से बढ़कर ११४ प्रतिशत हो जायेगा। करो में जो आवश्यक वृद्धि की जायेगी वह अधिकतर अप्रत्यक्ष करो के अन्तर्गत होगी। आयोजना की सफलता के लिए देश के उपभोक्ताओं को यह बलिदान स्वीकार करना पड़ेगा।

जहाँ तक विदेशी सहायता के रूप में बजट में दिखाई गई राशि का सम्बन्ध है इसके लिये २,२०० करोड़ रुपये का अनुमान है। वह ३,२०० करोड़ रु० की उस कुल विदेशी सहायता का भाग होगा जो आयोजना अवधि में मिलने की आशा है। ३,२०० करोड़ रुपए की पूरी राशि सरकार की आय में सम्मिलित नहीं होगी। इस कुल विदेशी सहायता में से ५०० करोड़ रुपए ही उन ऋणों के भुगतान के लिये दे दिए जायेंगे जो तृतीय आयोजना अवधि में परिपक्व हो जायेंगे। लगभग ३०० करोड़ रुपए प्रत्यक्ष रूप से निजी क्षेत्र में लग जायेंगे क्योंकि यह वह राशि होगी जिसके अन्तर्गत निजी विदेशी पूँजी का अन्तर्प्रवाह (Inflow) सम्मिलित होगा तथा ऐसे ऋण सम्मिलित होंगे जो विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय निगम, अमरीकी आयात निर्यात बैंक आदि जैसी संस्थाओं से प्राप्त होंगे। २०० करोड़ रुपये इस बान के लिए निकल सकते हैं कि अमरीकन प्राधिकारियों द्वारा उन रुपयों के रूप में रखा जाये तथा पी० एल० ४८० के आयात में से समीकरण भण्डार (Buffer Stock) में वृद्धि की जाए। इस प्रकार बजट के लिए लगभग १,००० करोड़ रुपए की विदेशी सहायता उपलब्ध नहीं होगी और ३,२०० करोड़ रुपए की विदेशी सहायता में से आयोजना के वित्तीय साधनों में विदेशी सहायता के अन्तर्गत २,२०० करोड़ रुपए ही रखे जा सकते हैं।

तृतीय आयोजना में विदेशी मुद्रा की जो आवश्यकता होगी उसका अनुमान भी ३,२०० करोड़ रुपया लगाया गया है जो निम्न प्रकार है—

(करोड़ रुपए)

१. आयोजना की आयोजनाओं के लिय सामान तथा पूँजीगत माल का आयात	१,६००
२. पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन बढ़ाने के लिए पुर्जें तथा अस्तुलित और मध्यवर्ती वस्तुएँ इत्यादि	२००
३. परिपक्व ऋणों के भुगतान की पुन वित्त व्यवस्था	५००
४. अमरीका से अनाज का आयात	६००
योग	३,२००

देश में भुगतान सन्तुलन (Balance of Payment) सम्बन्धी कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा था और इन कठिनाइयों का आने वाले कुछ वर्षों तक हमें सामना करना पड़ेगा। द्वितीय आयोजना में भुगतान सन्तुलन घाटा २,१०० करोड़ रुपये का था जबकि आयोजना में इसका अनुमान केवल १,१०० करोड़ रु० लगाया गया था। तृतीय आयोजना विदेशी मुद्रा की एक ऐसी प्रारक्षित राशि से प्रारम्भ होती है जिस राशि पर अधिक भार डालना सम्भव नहीं होगा। इसलिए आगामी वर्षों में हमें निर्यात बढ़ाने के लिए हर सम्भव प्रयत्न करने होंगे और उसके साथ ही विदेशी मुद्रा के विनिधान और वृद्धि व्यवस्था के लिये कठोर नीति अपनानी पड़ेगी परन्तु सभी बातों को देखते हुए विदेशी सहायता मिलने के अच्छे लक्ष्य थे।

तृतीय आयोजना में वित्तीय साधनों की स्थिति बहुत अच्छी नहीं कही जा सकती। परिस्थिति ऐसी है कि देश को अधिक से अधिक प्रयास तथा दानदान करना पड़ेगा। लेकिन आयोजना में यह भी कहा गया है कि वित्तीय साधनों की समस्या प्रशासनिक और संगठन सम्बन्धी कार्य-कुशलता की समस्या से सम्बद्ध है। तीसरी आयोजना की सफलता दो महत्वपूर्ण बातों पर निर्भर करती थी—

(क) खाद्य पदार्थों और कच्चे माल का उत्पादन किस सीमा तक बढ़ाया जाता है तथा (ख) निर्यात आय बढ़ाने के लिये किस शोर-शोर से प्रयत्न किये जाते हैं। इन दोनों विभागों में सफलता प्राप्त होने पर वित्त सम्बन्धी वर्तमान कठिनाइयों पर अधिकाधिक सीमा तक काबू पाया जा सकता है।

### मूल्य नीति (Price Policy)

विकासोन्मुख अर्थ-व्यवस्था में मूल्य नीति के दो मुख्य उद्देश्य होते हैं—

(क) आयोजना में जो लक्ष्य और प्राथमिकताएँ निश्चित की गई हैं उसी के अनुसार सापेक्ष मूल्यों में उतार-चढ़ाव होता रहे और (ख) आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों में अधिक वृद्धि को रोका जाय। पहली आयोजना की अवधि में फिर भी मूल्यों में बहुत उतार-चढ़ाव होता रहा और दूसरी आयोजना की पूरी अवधि में उत्पादन वृद्धि का रुख चढ़ाव की ओर रहा। दूसरी आयोजना के पांच वर्षों की अवधि में धोके मूल्यों के सामान्य सूचकांक में ३०% की वृद्धि हुई। खाद्य वस्तुओं के मूल्यों में २०% की, औद्योगिक कच्चे माल के मूल्यों में ४५% की तथा निर्मित माल के मूल्यों में २७% की वृद्धि हुई। द्वितीय आयोजना में धोके मूल्यों में जो यह बढ़ाव का रुख रहा उसका मुख्य कारण यह था कि जनसंख्या में वृद्धि तथा नकद आय में वृद्धि होने से माँग बहुत बढ़ गई थी। सम्भरण (Supply) में भी अनेक बार कठिनाइयों का सामना करना पड़ा जिसके कारण मूल्यों में वृद्धि हुई। तृतीय आयोजना में यह कहा गया है कि यद्यपि पिछले वर्षों में देश में कृषि और उद्योग दोनों की ही उत्पादन-शक्ति में काफी बढ़ोत्तरी हुई है तथा तीसरी आयोजना में घाटे की वित्त-व्यवस्था बहुत सीमित स्तर पर की गई फिर भी मूल्यों का अधिक



ही नहीं बरन बिभ्रुष्य (Disturbing) रूप से बढ़ने की आशंका बनी रहती। प्रथम तो वर्षों का जसा सदा होता है कुछ भरोसा नहीं दूसरे उपभोग या खपत पर राक लगाने के जो उपाय आयोजना में दिये गये हैं वे पूरा रूप से कारगर हो जायेंगे इसमें सन्देह है और इसलिये सम्भव है कि आयोजना अवधि में कुछ समय तक मांग अधिक रहे अर्थात् वस्तुओं की कमी रहे तीसरे यद्यपि आयोजना में यह स्थान रखा गया कि विभिन्न क्षेत्रों में विकास समतुलित रूप से होता रहे फिर भी यह सम्भावना रहती है कि किसी क्षेत्र में विकास अधिक हो और किसी में कम। उपरोक्त कारणों से तीसरी आयोजना में मूल्यों पर विवेकपूर्ण आवश्यक चीजों के मूल्यों पर नहीं नजर रखनी होगी और कठिनाई उपस्थित होने से पहले ही उपाय सोच कर तयार रखने होंगे। परन्तु आयोजना में यह भी कहा गया कि विकास की अवधि में मूल्यों का बिल्कुल स्थिर रखना सम्भव नहीं है। कुछ चीजों का मूल्य आवश्यक रूप से बढ़ जाता है फिर भी हम यह प्रयत्न करना चाहिये कि मूल्य आवश्यकता की वस्तुओं का मूल्य एक विवेक सीमा से ऊपर न चढ़े और न ही बहुत घटे। ऐसी वस्तुओं का मूल्य जो कम आवश्यक है और जिन्हें आराम या विलासिता की वस्तु कहा जा सकता है यदि बढ़ता भा है तो हम इस मूल्य वृद्धि का सहन करना पड़ेगा। मूल्य नियन्त्रण की तकनीक इस प्रकार प्रत्येक वस्तु के विवेक से भिन्न होगी।

मूल्य नीति के अतिरिक्त वित्त और अर्थ नीति भी प्राजायती है। वित्त नीति का उद्देश्य लोगों के हाथ से बेसी रुपये को खींचना होना चाहिए जिससे चीजों की मांग उपलब्ध वस्तुओं के अनुपात से अधिक न बढ़े तथा बचत में वृद्धि हो और बचत और निवेश में समानता की वाछनीय दशाय प्राप्त जाय। सरकारी उद्यम बचत बढ़ाने में एक महत्वपूर्ण कार्य कर सकते हैं इसलिए उन्हें इस दृष्टि से कार्य करना चाहिए जिससे मुनाफा हो और कुशलता का स्तर भी ऊँचा रहे। अर्थनीति भी वित्त नीति के साथ साथ चलनी चाहिये। जैसे वित्त नीति का उद्देश्य यह है कि सरकार ऐसी कार्रवाही करे जिससे लोगों के हाथ से बेसी रुपया खिंच जाय, वैसे ही अर्थ नीति का उद्देश्य वृद्धि के नवनवन को नियमित करना है तथा सदृष्टवाजी को रोकना है और कच्चे तथा अध तयार मान का अत्यधिक संचय न होता रहे यह इच्छना है। व्यापार नीति द्वारा भी दम में आवश्यक वस्तुओं की कमी को रोका जा सकता है। परन्तु इस नीति का सीमित रूप से ही प्रभाव पड़ सकता है क्योंकि अभी कई वर्षों तक हमें आयात को घटाना और निर्यात को बढ़ाना है और इस कारण देश में मूल्यों का रुख तेजी की ओर ही रहेगा।

वृद्ध वित्त और अर्थ नीतियों द्वारा पर्याप्त रूप से मूल्यों का नियन्त्रण नहीं होता और कम आमदनी तथा वधा आमदनी वाले लोगों को मूल्यों के बढ़ने से जो कष्ट होता है उसे रोका नहीं जा सकता। इसलिये कुछ क्षेत्रों में प्रत्यक्ष नियन्त्रण और भौतिक रूप से विनिर्धान करना अर्थात् परिमाण नियंत्रण करना आवश्यक हो जाता है। इसलिए तृतीय आयोजना में आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन बढ़ाने के

लिए लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं और मुख्य कार्य इन लक्ष्यों को पूरा करने का है। सरकार को इस समय भी अनेक वस्तुओं के उत्पादन की मात्रा निर्धारित करने और मूल्यों में नियन्त्रण प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त है। उदाहरणतया इस्पात, शीमेट, यपास, चीनी, कोयला, रसायन, जूट आदि। जिन वस्तुओं पर उत्पादन कर लग सकता है उनके मूल्यों को नियन्त्रित करने के लिए भी सरकार समय-समय पर उत्पादन कर की दरों में परिवर्तन कर सकती है। एक और समस्या यह है कि इस बात का ध्यान रखना है कि अनाज पैदा करने वाले किसान को उचित दाम मिले और साथ ही जन-साधारण को अनाज का अत्यधिक दाम न देना पड़े। इसलिए अनाज के मूल्यों का उचित स्तर पर स्थिर रहना बहुत महत्वपूर्ण है। मूल्यों को स्थिर रखने के लिए अनाज का सुरक्षित भण्डार रखना होगा और बड़े पैमाने पर क्रय-विक्रय करना होगा। सरकार को अपने भूमीन अनाज की खतियों या गोदामों की संख्या तेजी से बढ़ानी होगी। तृतीय आयोजना की पूरी अवधि में यदि अनाज का दाम गिरने लगेगा तो सरकार खरीद करेगी और यदि मूल्य बढ़ने लगेगा तो अपने भण्डार से अनाज बेचना शुरू कर देगी। इस प्रकार समीकरण भण्डार (Buffer Stock) तथा अनाज के खुले व्यापार (Open Market Operation) द्वारा विशिष्ट क्षेत्रों में असन्तुलन दूर किया जा सकेगा। आयोजना में यह भी व्यवस्था थी कि सरकार अनाज की खरीद और बिक्री के लिये सहकारी और सरकारी दोनों प्रकार का समन्वय स्थापित करे, ताकि मूल्यों के उतार-चढ़ाव, मुनाफाखोरी और अनुचित सचय को रोका जा सके।

रोजगार और जन-शक्ति के सम्बन्ध में तृतीय आयोजना के उद्देश्य और सुझाव परिशिष्ट 'ख' में 'बेरोजगारी की समस्या' के अन्तर्गत दिये हैं। आयोजना के अनुसार भारत में नियोजन का मुख्य उद्देश्य रोजगार दिलाना था परन्तु आगामी पाँच वर्षों में पर्याप्त रोजगार की सुविधायें दिलाना अत्यन्त कठिन कार्य मालूम होता था। द्वितीय आयोजना के अन्त में पिछली बेरोजगारी का अनुमान ६० लाख था। तृतीय आयोजना अवधि में लगभग एक करोड़ ७० लाख कार्य-योग्य मनुष्य और बढ़ जायेंगे परन्तु इनको देखते हुए तृतीय आयोजना अवधि में अधिक रोजगार की सुविधायें केवल १ करोड़ ४० लाख व्यक्तियों को प्रदान करने का कार्यक्रम है। इनमें से १ करोड़ ५ लाख व्यक्तियों को कृषि के अतिरिक्त और ३५ लाख व्यक्तियों को कृषि में रोजगार प्रदान होंगे। इस प्रकार तृतीय आयोजना के अन्त तक देश में बेरोजगारी की संख्या १ करोड़ २० लाख होगी।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में संविधान के सामाजिक लक्ष्यों को अधिक यथार्थ रूप दिया गया है और वास्तविक दृष्टि से यह आयोजना इन लक्ष्यों की सिद्धि की दिशा में बहुत महत्वपूर्ण पग है। इसमें प्रथम दो आयोजनाओं की सफलता तथा विफलता को ध्यान में रखा गया है और वह कार्य निर्धारित किये गये हैं जो आगामी पाँच वर्षों में तथा उससे भी आगे के विकास को दृष्टि में रख कर पूरे करने हैं, परन्तु कुछ लोगों के विचारानुसार द्वितीय आयोजना की भाँति

तृतीय आयोजना भी बहुत महत्वाकांक्षी है तथा इसमें कार्यक्रमों को पूर्ण करना कठिन होगा। इसमें भी सन्देह है कि चाटे की वित्त व्यवस्था केवल ५५० करोड़ रु० तक सीमित रहेगी। बहुत अधिक सीमा तक विदेशी सहायता पर निर्भर रहना भी बांझनीय नहीं था। विदेशी सहायता में एक बड़ा दोष यह उत्पन्न हो जाता है कि योजनाओं के लागू करने में बहुत अधिक व्यय कर दिया जाता है और अप्रव्यय होता है। आयोजना में बेरोजगारी की समस्या का समाधान नहीं किया गया और प्रत्येक आयोजना के अन्त में जो बेरोजगारी की बड़ी संख्या रह जाती है वह बहुत गम्भीर परिस्थिति है।

### तृतीय आयोजना की प्रगति

तृतीय आयोजना, जो कि ३१ मार्च, १९६६ को समाप्त हुई, पूरे पाँच वर्ष तक चली उलट-केर तथा परिवर्तित परिस्थितियों के बीच से गुजरती रही। आयोजना का केवल डेढ़ वर्ष ही बीता था कि अक्तूबर, १९६२ में चीन ने भारत पर विशाल आक्रमण कर दिया और यद्यपि सलाई केवल एक महीने ही चली, किन्तु चीन की ओर से दी जाने वाली धमकी एक भाये दिन की बीज बन गई। परिणामस्वरूप प्रतिरक्षा की आवश्यकताओं को भी आयोजना की आवश्यकताओं में सम्मिलित करना पड़ा। आयोजना काल के अन्त में, अगस्त, १९६५ में जम्मू कश्मीर में पाकिस्तानी घुसपैठियों ने घुसना आरम्भ कर दिया जिससे अन्त में बड़े पैमाने के शस्त्र पाकिस्तानी आक्रमण का रूप ले लिया। इस प्रकार, प्रतिरक्षा व्यवस्था को मजबूत बनाने की आवश्यकता और भी तीव्रता से अनुभव की जाने लगी। तृतीय आयोजना के आरम्भ से ही मौसम बड़ा प्रतिकूल रहा। आयोजना के प्रथम तीन वर्षों में वर्षा पर्याप्त तथा सममानुपूर्वक नहीं हुई जिससे कृषि उत्पादन पर गम्भीर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। आयोजना के चौथे वर्ष (१९६४-६५) में मौसम अच्छा रहा और फसल भी अच्छी हुई, परन्तु आयोजना के अन्तिम वर्ष १९६५-६६ में भारी सूखा पड़ा जिसके कारण अर्ध व्यवस्था पर अत्यधिक प्रतिकूल दबाव पड़ा।

कृषि उत्पादन का सूचकांक (१९४६-५०=१००), जो कि द्वितीय आयोजना के अन्तिम वर्ष में १३६७ था, तृतीय आयोजना के प्रथम वर्ष १९६१-६२ में कुछ बढ़कर १४१४ हो गया, परन्तु १९६२-६३ में घटकर १३७२ रह गया। १९६३-६४ में इसमें फिर थोड़ी-सी वृद्धि हुई और यह १४२६ हो गया। १९६४-६५ में इसमें थिथले वर्ष के मुकाबले १० प्रतिशत की वृद्धि हुई और यह बढ़कर १५७६ हो गया। परन्तु आयोजना के अन्तिम वर्ष में देश भर में सूखा पड़ने के कारण कृषि उत्पादन में १५ प्रतिशत की कमी हो गई। खाद्यान्न का उत्पादन, जो कि द्वितीय आयोजना के अन्तिम वर्ष में ८१ करोड़ टन तक पहुँच गया था, तृतीय आयोजना के प्रथम वर्ष १९६१-६२ में उसी स्तर पर बना रहा और अगले दो वर्षों में तो और भी गिर कर क्रमशः ८४ तथा ७४ करोड़ टन रह गया। सन् १९६४-६५ में, जबकि मानसून अनुकूल रहा, यह बढ़कर ८६०

करोड़ टन हो गया, परन्तु आयोजना के अन्तिम वर्ष १९६५-६६ में फिर इसमें तेजी से गिरावट आई और यह घटकर ७.२० करोड़ टन रह गया। तृतीय आयोजना में खाद्यान्न उत्पादन का लक्ष्य प्रारम्भ में १० करोड़ टन रखा गया था, किन्तु बाद में संशोधित करके ९.२० करोड़ टन रखा गया था। परन्तु इसके बावजूद यह संशोधित लक्ष्य भी पूरा न हो सका। इस प्रकार, सम्पूर्ण आयोजना की अवधि में देश की खाद्य अर्थ-व्यवस्था को गम्भीर संकट के बीच से गुजरना पड़ा। देशी खाद्यान्न उत्पादन की कमी पूरी करने के लिये बड़े पैमाने पर आयात करना पड़ा। उदाहरण के लिए, १९६५ में, कुल उपलब्ध अनाज में १०.३ प्रतिशत भाग आयात का था और गेहूँ के मामले में यह प्रतिशत काफी ऊँचा अर्थात् ४०.६ था।

औद्योगिक उत्पादन के क्षेत्र में, तृतीय आयोजना की अवधि के लिए उत्पादन वृद्धि की औसत वार्षिक दर ११ प्रतिशत निर्धारित की गई थी। किन्तु औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि की यह दर किसी भी वर्ष प्राप्त न हो सकी। आयोजना के प्रथम चार वर्षों में प्रतिशत वृद्धि क्रमशः ७.३, ७.७, ८.५ और ७ थी। अन्तिम वर्ष में इसमें और भी कमी हुई, विशेष रूप से वर्ष के उत्तरार्ध में - जबकि अप्रैल से सितम्बर तक की छमाही की अवधि में पिछले वर्ष की इसी अवधि के मुकाबले औद्योगिक उत्पादन ७.३ प्रतिशत अधिक था, किन्तु वर्ष के उत्तरार्ध में उत्पादन में बहुत कम वृद्धि हुई; परिणामस्वरूप वर्ष में कुल मिलाकर वृद्धि की दर केवल ३.८ प्रतिशत ही रही। औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि की धीमी दर के लिये जो कारण उत्तरदायी थे उनमें कृषि उत्पादन में वृद्धि की धीमी दर तथा विदेशी विनिमय की कठिन परिस्थिति मुख्य थे जिसके कारण देशी तथा आयातित कच्चे माल आदि की कमी रही। सूखा पड़ने के कारण, सन् १९६५-६६ में विद्युत् शक्ति की कमी का भी औद्योगिक उत्पादन पर प्रभाव पड़ा। ऐसे उद्योगों में फिर भी प्रगति अच्छी थी जो कि मुख्यतः कृषिवस्तु कच्चे माल अथवा आयातित माल पर निर्भर नहीं थे। उदाहरण के लिये, आयोजना के अन्तिम वर्ष तक में भी, निर्मित इस्पात, सीमेन्ट, एल्युमिनियम तथा कुछ रसायनों के उत्पादन में अच्छी वृद्धि हुई।

तृतीय आयोजना की अवधि में कीमतों में लगातार बढ़ने की प्रवृत्ति पाई गई। थोक कीमतों का सूचकांक (१९५२=५३=१००), जो कि पहले ही प्रथम आयोजना के अन्त में ६३ से बढ़कर द्वितीय आयोजना के अन्त में १२८ हो गया था, तृतीय आयोजना के पहले दो वर्षों में न्यूनान्विक रूप में स्थिर रहा, परन्तु १९६०-६४ में बढ़कर १३५ हो गया। सन् १९६४-६५ में कीमतें तेजी से बढ़ी और सूचकांक भी बढ़कर १५३ हो गया। १९६५-६६ के अन्त में यह १७४ तक पहुँच गया। इस प्रकार तृतीय आयोजना की अवधि में मूल्य-स्तर में ३६.४ प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस वृद्धि में खाद्य पदार्थों ने भी महत्वपूर्ण भाग अदा किया। यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि खाद्य पदार्थों के सूचकांक में भी आयोजना-काल में ऐसी ही वृद्धि हुई। यह सूचकांक १९६१-६२ में १२० था और बढ़कर १९६४-६५

में १६० तथा १९६५-६६ के अन्त में १७६ हो गया। सुलनात्मक दृष्टि से तैयार विनिर्मित पदार्थों के सूचकांक में कुछ कम वृद्धि हुई। यह सूचकांक आयोजना के प्रारम्भ में १०५ से बढ़कर १९६५-६६ में १३५ तथा १९६५-६६ के अन्त में १५३ हो गया। कीमतों की वृद्धि का मुख्य कारण यह था कि एक ओर साधान का उत्पादन स्थिर रहा और दूसरी ओर साधान की माँग बराबर बढ़ती रही। साधान की माँग बढ़ने के लिये कई कारण उत्तरदायी थे। कुछ कारण तो दीर्घकालीन प्रकृति के थे, जैसे—जनसंख्या की वृद्धि और जनसंख्या का शहरीकरण। इसके अतिरिक्त कुछ कारण अल्पकालीन प्रकृति के थे, जैसे कि लोगो की शैक्षिक आय में वृद्धि होना। एक कारण यह भी था कि व्यापारियों ने सद्व्यवसायी एवं मुनाफाखोरी की दृष्टि से गाल का हटका कर लिया था और बड़े किसानों में माल की रोकने की सक्ति बढ गई थी। इस अर्थम तन्त्र का परिणाम यह हुआ कि मुख्य-मुख्य साधानों की आमद बाजार में कम हो गई थी। विदेशी मुद्रा की कमी के कारण भी कुछ ऐसे विस्म के औद्योगिक पदार्थों की कीमतों में वृद्धि हुई जो कि आयात किये गए सस्ते माल पर निर्भर थे, और आयोजना के अन्तिम भाग में विशेष रूप से ऐसा हुआ। थोके कीमतों की इस वृद्धि का अनुसरण पुटकर कीमतों में भी किया। श्रमिक वर्ग के अखिल भारतीय उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (१९५६=१००) में मार्च, १९६५ व मार्च, १९६६ के बीच ६४ प्रतिशत की वृद्धि हुई। १९६३-६४ में भी यह प्रतिशत ६४ ही रहा, किन्तु १९६४-६५ में यह बढ़कर ११२ हो गया था। इस भर में कीमतों में होने वाली सामान्य वृद्धि के अतिरिक्त, विभिन्न वस्तुओं की बड़ी व कभी माल क्षेत्रों में भी कीमतों में भारी असमानताएँ बनी रहीं। बढती हुई कीमतों को रोकने के लिए जो पर उठाये गये उनमें से कुछ इस प्रकार थे—कृषि उत्पादन बढ़ाने के लिये रासायनिक खाद जैसी विभिन्न कृषि सामग्रियों की पूर्ति में वृद्धि करना, खाद्य पदार्थों का बड़े पैमाने पर आयात करना, रासायनिक खाद का आयात करना और किसानों के लिये पारिधमिक मूल्यों की व्यवस्था करना, तथा धिरण के क्षेत्र में, कुछ साधानों के सम्बन्ध में क्षत्रीय प्रणाली को लागू करना, भारतीय खाद्य निगम की स्थापना करना (जो कि उत्पादकों से खरीद करने की तथा समीकरण भण्डार बनाने की एक प्रमुख एजेंसी होगी), अनौपचारिक राशनिंग पद्धति के साथ ही साथ उचित मूल्य की दूकानों की विस्तृत पैमाने पर स्थापना करना और बलकत्ता व दिस्ती जैसे स्थानों पर कालूनी राशनिंग लागू करना। कुछ औद्योगिक पदार्थों के सम्बन्ध में निबन्धना का युक्तिकरण (rationalisation) करने का भी प्रयास किया गया। उदाहरण के लिए, जनवरी, १९६६ में सीमेन्ट पर से मूल्य व बितरण सम्बन्धी नियन्त्रण हटा लिये गये थे।

तृतीय आयोजना की अवधि में सरकारी क्षेत्र का कुल व्यय =,६३० करोड़ रुपये रहा। प्रतिरक्षा तथा अन्य योजनाएं व्यय की वृद्धि के कारण सम्पूर्ण आयोजना काल में चालू राजस्व के शेष शीर्षक में ४७० करोड़ ६० का घाटा था।

किन्तु अतिरिक्त कराधान शीर्षक के अन्तर्गत, ११०० करोड़ रु० के लक्ष्य के विरुद्ध लगभग २,२७० करोड़ रु० की केन्द्रीय प्राप्तियों का अनुमान था, जब कि राज्यों ने अपना ६१० करोड़ रु० का लक्ष्य ही पूरा किया था। इस प्रकार इस शीर्षक के अन्तर्गत केन्द्र तथा राज्यों को कुल २,८८० करोड़ रु० की प्राप्तियाँ हुई थीं। ग्रन्थ वक्तों के क्षेत्र में, ५८५ करोड़ रुपये एकत्र हुए जब कि आयोजना का लक्ष्य ६०० करोड़ रु० का था। बाजार ऋण के रूप में वसूल की जाने वाली धन राशि की मात्रा ८०० करोड़ रु० के लक्ष्य से भी बढ़कर ९१५ करोड़ रुपये हो गई थी। रेलों ने ८० करोड़ रु० का अंशदान दिया और अन्य उद्यमों ने ३९५ करोड़ रु० का (जबकि लक्ष्य ४५० करोड़ रु० का था। बढ़ते हुये प्रतिरक्षा व्यय के कारण घाटे की वित्त व्यवस्था को ५५० करोड़ रु० की सीमा में बांध कर न रखा जा सका और आयोजना की अवधि में १,१५० करोड़ रु० की घाटे की वित्त-व्यवस्था का आश्रय लेना पड़ा।

सम्पूर्ण आयोजना की अवधि में विदेशी विनिमय की स्थिति कठिन ही बनी रही। द्वितीय आयोजना की समाप्ति तक विदेशी मुद्रा का कोष पहले ही खम हो चुका था और १९६०-६१ के अन्त तक ३०४ करोड़ रु० रह गया था। मार्च १९६५ में यह घट कर २५० करोड़ रु० रह गया था, यद्यपि तृतीय आयोजना के अन्त में यह २९८ करोड़ रु० था। कोष में कमी मुख्य रूप से १९६४-६५ में हुई क्योंकि आयोजना के प्रथम दो वर्षों में जो कमी हुई थी, उसकी पूर्ति १९६१-६४ की वृद्धि से हो गई थी। विदेशी मुद्रा के कोष से धनराशि निकालने के अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के प्रति भारत की कर्जवारी में वृद्धि हुई। आयोजना के प्रारम्भ में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के प्रति भारत की देनदारी १२.७५ करोड़ डालर (लगभग ६० करोड़ रुपये) थी किन्तु तृतीय आयोजना के अन्त में यह बढ़ कर ३२.५० करोड़ डालर (लगभग १५५ करोड़ रु०) हो गई थी। इसमें मार्च १९६५ में लिया गया २० करोड़ डालर (लगभग ९५ करोड़ रु०) का आपरकालीन उधार भी सम्मिलित है। सन् १९६४-६५ में विदेशी मुद्रा की स्थिति पर जो प्रतिकूल दबाव पड़ा वह साक्षात् तथा रासायनिक खाद के अधिक आयात के कारण, ऋण-गार के भुगतान में वृद्धि हो जाने के कारण तथा निर्यात की स्थिरता के कारण था। आयात की मात्रा जो कि सन् १९५०-५१, १९५५-५६ तथा १९६०-६१ में क्रमशः ६५० करोड़, ७७४ करोड़ और १,१२२ करोड़ रु० थी, बढ़कर सन् १९६४-६५ में १,३१४ करोड़ और १९६५-६६ में १,३५० करोड़ रु० हो गई। निर्यात की मात्रा, जोकि प्रथम दो आयोजनाओं की अवधि में लगभग स्थिर रही (अर्थात् उपर्युक्त वर्षों में ६०१ करोड़, ६०६ करोड़ तथा ६४२ करोड़ रु० रही), उल्लेखनीय रूप से बढ़ी और १९६३-६४ में ७६३ करोड़ रु० हो गई। परन्तु १९६४-६५ में यद्यपि निर्यात की मात्रा और भी बढ़ कर ८१६ करोड़ रु० हो गई किन्तु वृद्धि की दर घट गई। सन् १९६५-६६ में निर्यात घट कर ८१० करोड़ रु० हो गया। इसके कई कारण थे जिनमें फसल का खराब होना तथा भारत-पाकिस्तान

सघर्ष मुख्य थे। उधर आयात की मात्रा बराबर बढ़ती रही, विशेष खाद्यान्नों का लगातार आयात करने के कारण। तृतीय आयोजना काल की सम्पूर्ण अवधि में ३,८१२ करोड़ रु० का निर्यात हुआ। आयोजना-काल में निर्यात के स्तर में लगभग २३ प्रतिशत की वृद्धि हुई— अर्थात् निर्यात की मात्रा जो कि सन् १९६०-६१ में ६६० करोड़ रु० थी, सन् १९६५-६६ में बढ़कर ८१० करोड़ रु० हो गई। और यदि १९६५-६६ में सूख की स्थिति के कारण कृषि व बागान फसलों के उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़ता तो यह वृद्धि और भी अधिक होती। विदेशी विनिमय की स्थिति उस समय और भी खराब हो गई जबकि भारत व पाकिस्तान के बीच सघर्ष छिड़ जाने के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका तथा अन्य सहायता करने वाले देशों ने सहायता देना स्थगित कर दिया। बाद में सहायता-कार्य फिर धालू हो गया था। विदेशी विनिमय की कठिन स्थिति का सामना करने के लिये तृतीय आयोजनाकाल में जो पग उठाये गये उनमें से मुख्य थे निर्यात बढ़ाने तथा आयात कम करने के लिये अनेक कार्रवाइयाँ की गईं, आयात घटाने के लिये विशेष आयात-कर लगाये गये और विदेशी पूँजी को प्रोत्साहन देने के लिये कार्रवाइयाँ की गईं। पर इस सबके बावजूद, जैसा कि पहले बताया जा चुका है, मार्च १९६५ में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से २० करोड़ डॉलर का आपत्कालीन उधार लेना पड़ा और फिर तृतीय आयोजना के समाप्त हो जाने पर अप्रैल १९६६ में १८७५ करोड़ डॉलर (लगभग ८६ करोड़ रु०) का फिर उधार लेना पड़ा। विदेशी विनिमय की लगातार बनी रहने वाली कठिनाइयों के कारण जून १९६६ में सरकार को रुपये का ३६ ५ प्रतिशत अवमूल्यन करना पड़ा।

राष्ट्रीय आय में वृद्धि बहुत धीमी तथा असमान रूप से हुई। इसका मुख्य कारण १९६४-६५ को छोड़कर दोष वर्षों में लगातार मौसम का खराब होना था। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है औद्योगिक उत्पादन में भी आयातानुकूल दर से वृद्धि नहीं हुई। आयोजना के प्रथम दो वर्षों, अर्थात् १९६१-६२ तथा १९६२-६३—में उत्पादन-वृद्धि की दर बहुत धीमी, अर्थात् दोनों वर्षों में क्रमशः २.५% तथा १.७ प्रतिशत रही। आयोजना के तीसरे वर्ष में कुछ वृद्धि हुई और दर ४.६ प्रतिशत हो गई। चौथे वर्ष अर्थात् १९६४-६५ में, मुख्यतः अनुकूल ऋतु तथा कृषि उत्पादन में वृद्धि के कारण राष्ट्रीय आय में ७.६ प्रतिशत की वृद्धि हुई। परन्तु आयोजना के अन्तिम वर्ष अर्थात् १९६५-६६ में, देश में बड़ा भयानक सूखा पड़ा जिसके फलस्वरूप कृषि उत्पादन में भारी गिरावट आ गई। कृषि उत्पादन में कमी के कारण तथा विदेशी मुद्रा की कठिन स्थिति के कारण औद्योगिक उत्पादन पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। सन् १९६५-६६ में, राष्ट्रीय आय में ४.२ प्रतिशत की कमी हुई। इस प्रकार, आयोजना की अवधि में सम्पूर्ण रूप से राष्ट्रीय आय में वृद्धि की दर बहुत धीमी तथा असमान रही और सम्भावना यही है कि आयोजना का राष्ट्रीय आय में प्रति वर्ष ५ प्रतिशत की वृद्धि का लक्ष्य अपूर्ण ही रहेगा। तृतीय आयोजना के प्रथम चार वर्षों में वृद्धि की औसत दर ४.२ प्रतिशत रही और

अन्तिम वर्ष की तीव्र गिरावट के कारण आयोजना की सम्पूर्ण अवधि में राष्ट्रीय आय में वृद्धि की औसत दर केवल २.५ प्रतिशत रही। जहाँ तक मात्रा का प्रश्न है, राष्ट्रीय आय सन् १९६०-६१ में १४,१४० करोड़ रु० थी जो १९६४-६५ में बढ़कर १६,६३० करोड़ रुपये और १९६२-६६ में घटकर १५,६३० करोड़ रु० हो गई जब कि (१९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर) आयोजना का लक्ष्य १६,००० करोड़ रु० का था। प्रति व्यक्ति आय भी (१९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर) सन् १९६०-६१ में ३२६ रु० थी जो १९६४-६५ में बढ़कर ३४८ रु० और १९६२-६६ में घटकर ३२५ रु० रह गई।

जैसा कि हम ऊपर बतला चुके हैं, तृतीय आयोजना काल में लगातार कठिनाइयों की कठिनाइयाँ उत्पन्न होती गईं जिनमें मुख्य ये थी - चीनी तथा पाकिस्तानी प्राक्रमण और सोमात्रो पर बना रहने वाला लगातार खतरा, लगातार खराब मौसम के कारण फसलों को हानि पहुँचना, विशेष रूप से १९६५-६६ में सूखा मड़ना और सम्पूर्ण आयोजना की अवधि में विशेषतः अन्त में विदेशी मुद्रा की कठिन स्थिति। इसका परिणाम यह हुआ कि अधिकांश क्षेत्रों में आयोजना की उपलब्धियाँ लक्ष्य तक न पहुँच सकीं। विशेष रूप से कृषि उत्पादन में आधुनिक वृद्धि न हो सकी। खाद्यान्नों का उत्पादन १२ करोड़ टन के अपने लक्ष्य से और यहाँ तक कि ६.२ करोड़ टन के अपने संशोधित लक्ष्य से भी कम रहा। अन्य कृषि सम्बन्धी वस्तुओं के उत्पादन का भी यही हाल रहा। औद्योगिक उत्पादन भी औसत रूप में आशा के अनुसार वृद्धि की ११ प्रतिशत की वार्षिक दर के स्तर तक न पहुँच सका। आयोजना के प्रारम्भिक वर्षों में यातायात, कोयला तथा बिजली की कमी बनी रही। बाद में यह कमी गायब हो गई परन्तु ऐसा मुख्यतः इसलिये हुआ क्योंकि औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि की दर मन्द पड़ गई थी। अन्ततः तो कृषि एवं औद्योगिक उत्पादन में कमी होने के कारण और अन्ततः (प्रतिरक्षा तथा विकास का ध्येय बढ़ने एवं जनसंख्या की स्वाभाविक वृद्धि होने व जनसंख्या का शहरीकरण होने के फलस्वरूप) माँग में वृद्धि हो जाने के कारण कीमतों में ऐसी वृद्धि हुई जिससे परेशानी उत्पन्न हुई और विशेषतः आयोजना के अन्तिम वर्षों में। खाद्यान्नों तथा अन्य आवश्यक पदार्थों के वितरण में उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों के कारण यह मूल्य-स्थिति और गम्भीर हो गई। अभावमयी-क्षेत्र की स्थिति सम्पूर्ण आयोजनाकाल में बड़ी संकटपूर्ण बनी रही, विशेषतः आयोजना के अन्तिम वर्षों में। इसका कारण यह था कि खाद्यान्नों तथा अन्य पदार्थों के आयात में वृद्धि हो गई थी और आयोजना के अन्तिम काल में विदेशी सहायता मिलनी बन्द हो गई थी। ऐसा इस सब के बावजूद हुआ कि निर्यात बढ़ाने के लिये, आयात घटाने के लिये और विदेशी पूँजी के आगमन को प्रोत्साहन देने के लिए अनेक कारंवादों की जाती नहीं। इससे मजबूर होकर अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से उधार लेना पड़ा और अन्त में रुपये का अवमूल्यन भी करना पड़ा (यद्यपि यह पण तृतीय आयोजना के पश्चात् उठाया गया था)।



पर इसके बावजूद कुछ पय उठाये गये हैं, विशेष रूप से आयोजना के अन्तिम वर्षों में, जिनसे और अनुकूल मौसमी दशाओं के कारण यह भासा की गई कि कृषि उत्पादन में सुधार होगा। उठाये जाने वाले इन पयों में किसानों के लिये प्रोत्साहन-मूल्यों की व्यवस्था, उत्पादन बढ़ाने एवं रासायनिक खाद के आयात पर जोर और उन्नत किस्म के बीजों का प्रयोग आदि मुख्य थे। जैसा कि चौथी आयोजना की रूपरेखा में कहा गया है कि "श्रम प्रधान खेती के जिलानुसार कार्य-क्रमों द्वारा हुई प्रगति में, कुछ खाद्यान्नों फसलों की अधिक उपज देने वाली किस्मों का पिकास करने से, रासायनिक खाद व कीटाणुनाशक पदार्थों को लोकप्रिय बनाने से और तृतीय आयोजना-काल में सिंचाई-खेब में किये गये विस्तार से इस बात के विद्वानों के पर्याप्त कारण हैं कि ऐसी स्थितियाँ उत्पन्न हो गई हैं जिनसे भविष्य में अच्छे परिणाम प्राप्त होंगे।" विदेशी सहायता के पुन आरम्भ होने से आयात में उदारता बरतने से औद्योगिक उत्पादन में भी वृद्धि की सम्भावना है। यहाँ फिर चौथी आयोजना की रूपरेखा के इन शब्दों का उल्लेख किया जा सकता है "वास्तविक स्थिति उससे अच्छी है जैसी कि प्रथम दृष्टि में दिखाई पड़ती है। अनेक उद्योगों में, विशेष रूप से मशीनरी, धातु, रसायन तथा ऊर्जा के उद्योगों में ठोस प्रगति हुई है। अन्य उद्योगों में भी, जहाँ कि ऐसा नहीं है, पहले से ही उत्पादन-समयता काफी मात्रा में आयात-पदार्थों की कमी के कारण बेकार पड़ी है। निर्यात की स्थिति में सुधार होने और विदेशी ऋणों की पुन प्राप्ति होने के साथ ही साथ, सम्भावना यही है कि बेकार पड़ी हुई उत्पादन क्षमता को सक्रिय बनाया जा सकेगा और उससे उत्पादन में ही औद्योगिक उत्पादन में इतनी ठोस वृद्धि होगी जिससे न केवल पहली कमी ही पूरी होगी, बल्कि पर्य-व्यवस्था को एक नयी प्रेरणा प्राप्त होगी। इसके अतिरिक्त, अनेक ऐसी आयोजनार्थों, जो कि तृतीय आयोजना-काल में उत्पन्न अनेक कठिनाइयों के कारण पूरी नहीं हो सकी थी, सम्भावना यह है कि चौथी आयोजना के प्रथम १२ से १८ माह की अवधि में ही पूरी हो जायेंगी।" साथ पदार्थों के आयात में होने वाली हानि की वृद्धि के कारण और भाँग में कमी करने की कुछ ऐसी कार्रवाइयों, जैसे कि सरकारी खर्च में कटौतियाँ तथा उधार पर प्रतिबन्ध आदि के कारण तथा कृषि व औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि के कारण यह भी सम्भावना है कि कीमतों में स्थिरता आयगी। यह भी स्मरणीय है कि १९६२-६६ का वर्ष बड़ा ही प्रतिकूल वर्ष सिद्ध हुआ था जिसमें इतिहास का एक भयकरतम सूखा पड़ा। उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में १९६२-६४ से ही वृद्धि शुरू हो गई थी जो १९६४-६५ में भी जारी रही थी किन्तु १९६५-६६ में इसकी भारी पकड़ लगी गयी। वित्त मन्त्रालय द्वारा जुलाई १९६६ के अन्त में किये गये अनुपूर्व आर्थिक सर्वेक्षण में कहा गया था कि यदि राजकोषीय एवं मौद्रिक अनुशासन बनाये रखा गया तो "वर्ष के अन्त तक मुद्रा स्थिति की स्थिति की नियन्त्रित किया जा सकता है और देश ब्यवस्था

और विश्वास की भावना से चौथी आयोजना के प्रभावपूर्ण क्रियान्वयन की प्राप्ति कर सकता है।”

निष्कर्ष

जैसा कि आयोजना आयोग ने स्वयं ही चौथी आयोजना की रूपरेखा में कहा है कि तृतीय पंचवर्षीय योजना का रिकार्ड पहली दृष्टि में ही अच्छा प्रतीत नहीं होता। परन्तु जैसा कि हम ऊपर बता चुके हैं, तृतीय आयोजना का काल अनेक पहलुओं से बड़ा ससाधारण रहा। इसके प्रतिरिक्त, जैसा कि राष्ट्रीय आय एवं उसकी वृद्धि की दर के आंकड़ों तथा खाद्य उत्पादन जैसे कुछ प्रमुख लक्ष्यों के समस्त आंकड़ों से स्पष्ट है, तृतीय आयोजना में प्राप्त सफलता बड़ी निराशाजनक है, परन्तु फिर भी अनेक क्षेत्र ऐसे हैं जिनमें कि लक्ष्यों की अपेक्षित मात्रा में पूर्ति हुई है, जैसे कि मशीनरी, धातुओं, रसायनों व उर्वरक आदि के मूलभूत औद्योगिक क्षेत्र, जिनमें कि वृद्धि की दर १२% वार्षिक से भी अधिक रही है। अनेक मामलों में क्षमता की वृद्धि की दर उत्पादन-वृद्धि की दर से भी तेज रही है—अर्थात् भविष्य में अधिक तीव्र दर से वृद्धि की सम्भावनायें उत्पन्न हो गई हैं। अनेक आयोजनायें, जिनमें कि पूर्वोक्त कारणों से देरी हो गई थी, अब पूर्ण होने को हैं और यह आशा की जाती है कि चौथी आयोजना के प्रारम्भ में ही उनमें उत्पादन-कार्य शुरू हो जायेगा। इस प्रकार, आयोजना आयोग के इस निष्कर्ष में पर्याप्त औचित्य प्रतीत होता है कि “तृतीय आयोजना की सभी कमियाँ एवं निराशाओं के बावजूद, चौथी आयोजना के प्रारम्भ में तथा आने वाले वर्षों की अवधि में देश अधिक तीव्र गति से विकास के सिरे प्रस्तुत है।” (चौथी आयोजना की रूपरेखा)।

यदि हम आयोजना की अब तक की सम्पूर्ण अवधि पर विचार करें, तो कहा जा सकता है कि आयोजना के प्रारम्भिक काल की अपेक्षा आज वर्तमान-अवस्था निश्चय ही अधिक बड़ी तथा शक्तिशाली है। राष्ट्रीय आय की मात्रा जो कि (१९६०-६१ के मूल्यों के आधार पर) सन् १९५०-५१ में ६,८५० करोड़ रु० थी, सन् १९६४-६५ में बढ़कर १६,६३० करोड़ रु० हो गई। इस प्रकार इसमें कुल लगभग ६६ प्रतिशत की अथवा प्रति वर्ष ३.८ प्रतिशत की संयुक्त दर से वृद्धि हुई। आयोजना में निर्धारित लक्ष्य के मुकाबले यद्यपि वृद्धि की यह दर नीची है परन्तु दर्शनीय बात यह है कि राष्ट्रीय आय की दर में ऊर्ध्वमुखी प्रवृत्ति पाई जाती है। राष्ट्रीय आय में वृद्धि की औसत दर, जो कि आयोजना से पूर्व की अनेक दशान्वियों तक केवल १ प्रतिशत ही थी, आने वाली अनेक बाधाओं एवं कठिनाइयों के बावजूद बढ़कर प्रथम आयोजना में ३.४ प्रतिशत, द्वितीय आयोजना में ४ प्रतिशत और तृतीय आयोजना के प्रथम चार वर्षों में ४.२ प्रतिशत हो गई। प्रति व्यक्ति आय की मात्रा में १९५०-५१ तथा १९६४-६५ के मध्य कुल २८ प्रतिशत की तथा प्रति वर्ष औसतन १.८ प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई। कृषि उत्पादन के क्षेत्र में,

आयोजना के १४ वर्षों में लगभग ६५ प्रतिशत की औसत वृद्धि हुई। कृषि उत्पादन के सूचकांक (१९४९-५०=१०० के आधार पर) सन् १९५०-५१ में ९६ था और तब से बराबर बढ़ रहा है। वृद्धि की दर संयुक्त रूप से लगभग ३ प्रतिशत प्रतिवर्ष रही है जब कि उससे पहली दशकियों में उस वृद्धि का औसत वार्षिक प्रतिशत ३ से भी कम था। खाद्यान्नों का उत्पादन १९५०-५१ में ५०४६ करोड़ टन था जो घटकर १९६४-६५ में ४९ करोड़ टन हो गया। आयोजना के प्रारम्भिक वर्षों में कृषि उपज में जो बढ़ोत्तरी हुई वह प्रति एकड़ उत्पादन की वृद्धि है उतनी नहीं थी जितनी कि कृषि-क्षेत्र के विस्तार से थी। आयोजना के कुछ वर्षों के पश्चात् से ही प्रति एकड़ उपज में वृद्धि का रुख रहा है। परन्तु इसके भी अलावा कृषि उत्पादकता में वृद्धि की जो सम्भावनाएँ विद्यमान हैं वे बहुत अधिक हैं। उद्योगों के क्षेत्र में, १४ वर्षों की उक्त अवधि में लगभग १४६ प्रतिशत की वृद्धि हुई है और अनेक प्रकार के नये-नये उद्योग चालू हुए हैं। उद्योगों में बड़े महत्वपूर्ण रचना सम्बन्धी परिवर्तन हुए हैं और उत्पादन वृद्धि में सहायक कुछ महत्वपूर्ण उद्योगों, जैसे—इस्पात, एल्यूमिनियम, रसायन उर्वरक, मशीनरी तथा पेट्रोल पदार्थों के उद्योगों में प्रगति की दर बड़ी उल्लेखनीय एवं विस्मयकारी रही है। यद्यपि औद्योगिक मोर्चे पर किये गये सभी प्रयत्न समय पर फलदायी नहीं हो सके अथवा उतनी मात्रा में फल नहीं प्रदान कर सके जितनी कि वांछा की गई थी, फिर भी, जैसा कि आयोजना आयोग ने चौथी आयोजना की रूपरेखा में कहा है कि “औद्योगिक उत्पादन का ढाँचा आज उससे कहीं अधिक सन्तुलित है जितना कि वह इस दशक की प्रथम अर्धभाग में था, और यद्यपि इस ढाँचे की कमियों को दूर करके तथा उसमें परस्पर समुचित सम्बन्ध स्थापित करके बहुत कुछ किया जाना अभी शेष है तथापि यह कहा जा सकता है कि औद्योगिक रचना में पहले की अपेक्षा आज इस बात की अधिक क्षमता है कि वह उत्पादन-वृद्धि एवं विविधताओं के साथ आगे बढ़ सकें।” एक अन्य महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि औद्योगिक उत्पादन के अनेक क्षेत्रों में, जैसे कि मशीनी औजारों के क्षेत्र में, आयाती (imports) पर सापेक्षिक निर्भरता आज उससे काफी कम है जितनी की होनी चाहिये थी। परन्तु यहाँ इस तथ्य की भी अपेक्षा नहीं की जा सकती कि उत्पादन वृद्धि के कारण आयात में कमी होने के बावजूद, नये-नये विस्म के आयात करने आवश्यक हो गये हैं और अनेक सामानों में तो कुल माँग इतनी अधिक हो गई है कि इन वस्तुओं का देश में ही काफी बड़े अनुपात में उत्पादन होने के बावजूद, कुल आयात की मात्रा बढ़ी है। निम्नलिखित परिवर्तन के क्षेत्र में भी प्रभावपूर्ण प्रगति हुई है। उदाहरण के लिये, प्रस्थापित विद्युत क्षमता जो कि सन् १९५०-५१ में २३ लाख किलोवाट थी, बढ़कर सन् १९६५-६६ में १०२ लाख किलोवाट हो गई, अर्थात् उसमें चारगुनी से भी अधिक वृद्धि हुई है।

हम अपनी इस विवेचना को प्रधान मन्त्री श्रीमती इन्दिरा गाँधी के शब्दों में इस प्रकार व्यक्त कर सकते हैं - “यह सत्य है कि ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें कि हम

अधिक कुछ नहीं कर सके हैं, कभी-कभी तो ऐसी परिस्थितियों के कारण जो हमारे नियन्त्रण से बाहर थी और कभी-कभी अपनी असफलताओं एवं भूलों के कारण। परन्तु इसके बावजूद, आयोजनाओं ने भारत में विकास का एक अच्छा आधार प्रस्तुत किया है। मेरे विचार से अपनी असफलताओं को स्वीकार करते समय यदि हम आयोजनाओं की महान सफलताओं पर विचार नहीं करते हैं तो ऐसा करके हम स्वयं अपने प्रति ही बड़ा अन्याय करेंगे।”

**तृतीय आयोजना में सरकारी क्षेत्र का व्यय (करोड़ रुपये में)**

	मौलिक योजना	अन्तिम अनुमान
१. कृषि, सामुदायिक विकास तथा सहकारिता	६६०	१,१०३
२. सिंचाई	६५०	६५७
३. शक्ति	१,०१२	१,२६२
४. लघु तथा ग्रामीण उद्योग	१५०	२२०
५. संगठित उद्योग तथा खनिज कर्म	१,५२०	१,७३५
६. परिवहन व संचार	१,४८६	२११६
७. समाज सेवायें	६२२	१,४२२
८. अन्य	२००	११६
<b>योग</b>	<b>६,३००</b>	<b>८,६३१</b>

**तृतीय आयोजना के वित्तीय साधन (करोड़ रुपये में)**

	मौलिक योजना	अन्तिम अनुमान
१. चालू राजस्वों से होने वाली बचत (१९६०-६१ की करों की दरों के आधार पर)	५५०	-५७०
२. रेलों का अंशदान (किरायों व भाड़ों की १९६०-६१ की दरों से)	१००	८०
३. अन्य सरकारी उद्यमों की वेशियाँ (पदार्थों की १९६०-६१ की कीमतों से)	४५०	३६५
४. जनता से ऋण (निबल)	८००	६१५
५. अल्प बचतें	६००	५८५
६. अनिवार्य ऋण (निबल)	२६५	३४०
७. अनिवार्य जमा तथा वार्षिकी जमा (निबल)	—	११५
८. विविध पूंजीगत प्राप्तियाँ (निबल)	२७५	१८५
९. विदेशी सहायता के रूप में दिखाई गई बजट सम्बन्धी प्राप्तियाँ	२,२००	२,४५५
१०. अतिरिक्त कराधान, जिसमें सरकारी उद्यमों की वेशियों से वृद्धि करने के लिए किये जाने वाले उपाय भी सम्मिलित हैं।	१,७१०	२,८८०
११. घाटे की वित्त व्यवस्था	५५०	१,१५०
<b>योग</b>	<b>७,५००</b>	<b>८,६३०</b>

## चौथी पंचवर्षीय आयोजना (The Fourth Five Year Plan)

चौथी पंचवर्षीय आयोजना के मसौदे की रूप-रेखा २६ अगस्त १९६६ को संसद के सपक्ष रखी गई थी। इससे पूर्व, २ दिसम्बर १९६४ को संसद में चौथी आयोजना पर एक स्मरणपत्र प्रस्तुत किया गया था जिसमें चौथी आयोजना की अवधि में कुल २२,६०० करोड़ रुपये के व्यय का प्रस्ताव था। किन्तु १९६५ में बाकिस्दानी आक्रमण से उत्पन्न संकट के कारण तथा जून १९६६ में रुपये का अवमूल्यन होने के कारण उस व्यय में संशोधन करना पड़ा और इसी कारण मसौदे में इस राशि में वृद्धि की गई। चौथी आयोजना के मसौदे के अनुसार, आयोजना का कार्य है “बहुली तीनों आयोजनाओं की उपलब्धियों अथवा सफलताओं की एकीकृत करना तथा आगे बढ़ाना, उनकी कमियों को, जहाँ तक भी व्यावहारिक हो, दूर करना और एक ऐसा प्राधार तैयार करना कि जिसके द्वारा चौथी आयोजना के अन्त तक एक स्वावलम्बी एवं आत्मनिर्भर अर्थ-व्यवस्था की स्थापना की जा सके।”

लक्ष्य तथा उनकी पूर्ति के लिए व्यूह रचना

आयोजना के मसौदे में अगले पाँच वर्षों के लिए विम्बलिखित आठ प्रमुख लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं—

(१) यथामन्मद आत्मनिर्भरता प्राप्त करना। इस उद्देश्य के लिये कृषि तथा औद्योगिक उत्पादन के ऐसे सभी कार्यक्रमों की सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान की जायेगी जिनसे निर्यात को बढ़ावा मिले और आयात घटे।

(२) मूल्य-स्थिरता के विषय में आश्वस्त होना। इस विषय में ऐसे पग उठाये जायेंगे कि जिनसे मुद्रा-स्थिरता सम्बन्धी कारणों पर रोक लगे और घाटे की वित्त व्यवस्था से बचा जा सके।

(३) ग्रामीण जनसंख्या की आय में वृद्धि करना और खाद्य पदार्थों व कृषि सम्बन्धी नब्बे मात की पूर्ति को बढ़ाना। इसके लिये कृषि उत्पादन को अधिकतम करने के उद्देश्य से सभी सम्भव प्रयास किये जायेंगे।

(४) इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये, औद्योगिक विकास के कार्यक्रमों में रासायनिक खाद, कीटाणुनाशक पदार्थ, कृषि सम्बन्धी औजार, डीजल इंजिन तथा ट्रैक्टरों जैसी वस्तुओं के उत्पादन को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जायेगी।

(५) अत्यावश्यक सामूहिक उपभोग की ऐसी वस्तुओं के सम्भरण में वृद्धि करने के लिये, जिन पर कि अतिरिक्त आभूषणों व्यय की जायेंगी, वस्त्र, चीनी, औषधियाँ, मिट्टी के तेल तथा कागज जैसे पदार्थों के उत्पादन में वृद्धि की जायेगी।

(६) धातु, मशीनरी, रसायन, सस्त्र, विजली तथा परिवहन जैसे उद्योगों में, जो कि प्रतिरक्षा तथा आर्थिक आत्मनिर्भरता, दोनों के लिये ही महत्वपूर्ण हैं, निरन्तर प्रगति के विषय में आश्वस्त होना के लिए बालू कार्यक्रमों को अधिकतम सम्भव गति से पूरा किया जायेगा और कुछ ऐसे नये कार्यक्रम हाथ में लिये जायेंगे

जो कि पहले से ही चालू विकास की गति को बनाये रखने के लिये तथा पाँचवीं आयोजना की अवधि में देश की मूलभूत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आवश्यक हों।

(७) जनसंख्या की वृद्धि को रोकने के लिए तथा जनता के लिए श्रेष्ठतर जीवन-स्तर के विषय में आश्वस्त होने के लिये ऐसे सभी आवश्यक साधनों की व्यवस्था की जायेगी जिनके द्वारा कि परिवार नियोजन-कार्यक्रम को सामूहिक एवं देशव्यापी स्तर पर लागू किया जा सके।

(८) मानवीय साधनों का विकास करने के लिए, सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में काफी मात्रा में अतिरिक्त सुविधायें प्रदान की जायेंगी और उत्पादकता बढ़ाने की दिशा में इनका समुचित रूप से पुनर्गठन किया जायेगा।

इन लक्ष्यों की पूर्ति की दिशा में किये जाने वाले प्रयत्नों को इस प्रकार संगठित किया जायेगा कि उससे अधिक रोजगार तथा सामाजिक न्याय के क्षेत्र में तीव्र गति को प्रोत्साहन मिले। आयोजना के मसौदे में इन लक्ष्यों की पूर्ति के लिए निम्नलिखित पणों को युद्धस्तर पर उठाये जाने का उल्लेख किया गया है—

(१) अर्थ-व्यवस्था को आत्मनिर्भरता की ओर ले जाने के लिए निर्यात की वृद्धि तथा आयात की कमी को सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान करनी होगी। अनावश्यक वस्तुओं के उपभोग को सीमित करना होगा, विशेष रूप से ऐसी वस्तुओं के उपभोग को, जिनका निर्यात किया जा सकता है। ऐसे सभी उद्योगों में, जो निर्यात के लिये उत्पादन कर सकते हैं अथवा ऐसी वस्तुओं का उत्पादन कर सकते हैं जो आयात का स्थान ले सकें, उनकी वर्तमान क्षमता का अधिक से अधिक उपयोग किया जायेगा। ऐसे सभी विदेशी ऋण का, जो कि नई आयोजनाओं के निर्माण के लिये अथवा पहले से ही निर्मित आयोजनाओं के रखरखाव के लिये प्राप्त होगा, मुख्य रूप से देश की कृषि व उद्योग की निर्यात-वर्धन तथा आयात-प्रतिस्थापन करने वाली क्षमता का विकास करने में उपयोग किया जायेगा। यह सब कार्य अधिकतम सम्भव तीव्र गति से किया जायेगा।

(२) हमारी अर्थ-व्यवस्था विकासोन्मुख है, अतः यह तो सम्भव नहीं होगा कि सभी कीमतों के बढ़ने पर रोक लगाई जा सके, परन्तु खाद्यान्न, वस्त्र, खाने के तेल जैसी मूल उपभोग की वस्तुओं की कीमतों को बढ़ने से अवश्य रोकना होगा। इसी प्रकार, औद्योगिक बच्चे माल की कीमतों को भी बढ़ने से रोकना होगा जिससे कि वस्तुओं की उत्पादन-लागत अधिक न बढ़ जाये, विशेष रूप से निर्यात-वर्धन तथा आयात-प्रतिस्थापन के क्षेत्र में। इस बात के भी प्रयत्न करने होंगे कि लागत तथा कीमतों में वृद्धि के बीच अथवा कीमतों तथा मजदूरियों की वृद्धि के बीच स्वयंचालित सम्बन्धों की गुंजाइश कम हो जाये।

(३) आवश्यक वस्तुओं के वितरण एवं उनकी कीमतों का नियमन करने के लिये विशेष पण उठाये जायेंगे। इसके लिये भौतिक नियन्त्रणों तथा राजकीय व्यापार के चुनीदा उपयोग की आवश्यकता होगी।

(४) घाटे की वित्त-व्यवस्था से बचना होगा। इस सम्बन्ध में आश्वस्त होने के लिए कि समाज की घटी हुई अतिरिक्त क्रय-शक्ति कही आयोजना को ही नष्ट-भ्रष्ट न कर दे, कुछ मौद्रिक एवं राजकोषीय कार्यवाहियाँ करनी होंगी। वचत भी अधिकतम सम्भव माना में करनी होगी—केवल इसलिये ही नहीं कि साधनों को आयोजना के लिये यतिशील करना है, अपितु इसलिये भी कि मुद्रास्फीति सम्बन्धी शक्तियों को बस में रखा जा सके। सामान्य उद्योग नीति का निर्धारण भी इस प्रकार किया जाना चाहिये कि जिससे स्फीति सम्बन्धी दबाव कम हो सकें। कुछ धुनौदा साल-मियन्त्रणा की ऐसी रीति से लागू किया जाना चाहिये कि जिससे आयोजना में उल्लिखित प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिये गैर-सरकारी क्षेत्र निवेश करने को प्रेरित हो, अर्थ-व्यवस्था को प्रोत्साहन मिले और तिस्रध (Hoarding) हतोत्साहित हो। राजकोषीय नीति का उद्देश्य भी ऐसा होना चाहिये कि उसके अतिरिक्त क्रय-शक्ति का सफाया हो और प्रेरणादा तथा अप्रेरणाओं के मिश्रण की व्यवस्था हो ताकि आयोजना के लक्ष्य पूरे किए जा सकें।

(५) आयोजनाओं तथा कार्यक्रमों का चुनाव करने में, उनसे सम्बन्धित वित्त के मामलों में तथा प्रशासन में अपेक्षाकृत अधिक मात्रा में अनुशासन कायम करना होगा जिससे कि इस दिशा में किये जाने वाले प्रयत्न आवश्यक कार्यक्रमों पर तथा आयोजनाकाल में उनके सावधानीपूर्ण क्रियान्वयन पर केन्द्रित किये जा सकें। सभी अनावश्यक सचों को कम किया जाना है, लागतों की सतर्कता के साथ छानबीन की जानी है और उनको न्यूनतम रखना है।

(६) कार्यक्रमों का सबसे अधिक कुशल एवं प्रार्थिक क्रियान्वयन ही इस विषय में आश्वस्त कर सकता है कि उनसे अधिकतम प्रतिफल प्राप्त हो सके। उन आयोजनाओं को यथासम्भव शीघ्र से शीघ्र पूर्ण किया जाना चाहिये जिनमें कि पहले से ही काफी प्रगति हो चुकी है। सभी सम्बन्धित आयोजनाओं की प्रगति पर भी निरन्तर और सतर्क दृष्टि रखी जानी चाहिये ताकि उनमें से कोई भी प्रगति के मार्ग से भटक कर विछुड़ न जाये। नई आयोजनार्थ तब तक आरम्भ नहीं की जानी चाहिये जब तक कि उनसे सम्बन्धित सभी प्रकार के विवरण का पूरी तरह हिसाब न लगा लिया जाये और इस विषय में पूर्ण निश्चितता न हो जाये कि उनसे सम्बन्धित आवश्यक साधन समय पर प्राप्त भी हो जायेंगे। इन सब बातों के अतिरिक्त उनका क्रियान्वयन भी इस प्रकार होना चाहिये कि उससे लक्ष्यों की पूर्ति के विषय में आश्वस्त हुआ जा सके।

(७) प्रशासकीय मशीनरी, कार्य-विधियाँ तथा साथ ही प्रबन्ध सम्बन्धी कार्य सभी स्तरों पर इस प्रकार संचालित किये जाने चाहियें कि वे मूलभूत आर्थिक एवं सामाजिक कार्यों की दृष्टि से उपयुक्त तथा अनुकूल रहे और जिसके फल-स्वरूप आयोजना के लक्ष्य निर्धारित अवधि में पूरे किये जा सकें तथा उन परि-सम्पत्तियों से अनुकूलतम लाभ प्राप्त किये जा सकें जो कि अर्थ-व्यवस्था में पहले से विद्यमान हैं।

## व्यय तथा निवेश

चौथी आयोजना का कुल प्रस्तावित व्यय २३,७५० करोड़ रुपये है—

१६,००० करोड़ रु० सरकारी क्षेत्र में और ७,७५० करोड़ रु० गैर-सरकारी क्षेत्र में। सरकारी क्षेत्र के कुल व्यय में से १३,६०० करोड़ रु० निवेश में और २,४०० करोड़ रु० चालू व्यय में नाम आयेंगे। इस प्रकार, कुल प्रस्तावित निवेश व्यय २१,२५० करोड़ रु० है (१३,६०० करोड़ रु० सरकारी क्षेत्र में और ७,७५० करोड़ रु० गैर-सरकारी क्षेत्र में)। कुल निवेश का ६४ प्रतिशत भाग सरकारी क्षेत्र द्वारा लगाया जायेगा जबकि तृतीय आयोजना में यह प्रतिशत ६१ था। यह भाषा की जाती है कि देश के पुनर्स्थापनीय सोचर प्लान में सरकारी क्षेत्र का नाम, जो कि सन् १९६५-६६ में ३५ प्रतिशत था, बढ़कर १९७०-७१ में ४३ प्रतिशत हो जायेगा। सरकारी क्षेत्र के १६,००० करोड़ रु० के कुल व्यय में केन्द्र, राज्यों तथा केन्द्रनागत क्षेत्रों का भाग क्रमशः ८,५३६ करोड़, ७,०७३ करोड़ और ३६१ करोड़ रुपये रहने की भाषा है।

## सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्रानुसार कार्यक्रम

निम्न तालिका में आयोजना के मसौदे में दिये गये सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्र के अनुसार व्यय दिखाये गये हैं—

### तालिका—१

### चौथी आयोजना में व्यय तथा निवेश

(करोड़ रुपयों में)

	सरकारी क्षेत्र			गैर-सरकारी क्षेत्र का निवेश	कुल निवेश	कुल आयोजना व्यय
	योग	चालू व्यय	निवेश			
१. कृषि, सा० बि० तथा सहकारिता	२,४१०	८३५	१,५७५	६००	२,४७५	३,३१०
२. सिंचाई	६६४	—	६६४	—	६६४	६६४
३. बिजली	२,०३०	—	२,०३०	५०	२,०८०	२,०८०
४. सधु व ग्रामीण उद्योग	३७०	१४०	२३०	३२०	५५०	६६०
५. संगठित उद्योग व सनिज कर्म	३,६३६	—	३,६३६	२,३५०	६,२८६	६,२८६
६. परिवहन व संचार	३,०१०	—	३,०१०	६३०	३,६४०	३,६४०
७. समाज सेवामें	३,२१०	१,४०५	१,८०५	१,६००	३,४०५	४,८१०
८. अन्य कार्यक्रम	७०	२०	५०	—	५०	७०
९. वस्तु सूचियाँ (Inventories)	—	—	—	१,६००	१,६००	१,६००
	१६,०००	२,४००	१३,६००	७,७५०	२१,३५०	२३,७५०



कृषि की सघट कालीन महत्ता एवं इस क्षेत्र में अभी हाल में उत्पन्न हुई कमियों को दृष्टिगत रखते हुए कृषि उत्पादन के कार्यक्रमों को तथा साथ ही साथ विभिन्न प्रकार के ऐसे कृषि सम्बन्धी सामान के सम्भरण को सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान की गई है, जैसे कि उर्वरक, कीटाणुनाशक पदार्थ, कृषि सम्बन्धी यन्त्र व उपकरण, बीज तथा मिचाई और विशेष रूप से लघु मिचाई। इस दिशा में किम जाने वाले मुख्य प्रयत्न पाँच प्रकार के हैं—

(१) उन क्षेत्रों में, जहाँ मिचाई की निश्चित सुविधायें उपलब्ध हैं, श्रम-प्रधान खेती के नये-नये उपायों का जोरदार प्रयोग करना।

(२) कृषि उत्पादन बढ़ाने के निचे किसानों को अनेक ऐसी प्राबल्यक वस्तुओं व जानकारी उपलब्ध कराना, जैसे कि रासायनिक खाद, अच्छे बीज, कीटाणुनाशक पदार्थ, तबनोंकी परामर्श तथा कृषि सम्बन्धी ग्रन्थ ज्ञान आदि।

(३) ऐसे कृषि-आर्थिक उद्योगों का जाल फैलाना जोकि ट्रैक्टरों, श्रेष्ठ कृषि उपकरणों, रासायनिक खाद व कीटाणुनाशक पदार्थों का उत्पादन करें।

(४) ऐसे क्षेत्रों में, जहाँ मिचाई की सुविधायें उपलब्ध होना कठिन है तथा वर्षा अनिश्चित है भूमि तथा नमी संरक्षण व उपाय प्रपनाना और अनावृष्टि महन कर भवन वाली फसलों व चारागाहों के विकास तथा पशु पालन पर विशेष ध्यान देना।

(५) निर्यात की जाने वाली व्यापारिक फसलों के उत्पादन में तेजी लाकर कृषि को यथामुम्भव निर्यात प्रदान अथवा निर्यात-प्रभिमुखी बनाना तथा इस योग्य बनाना कि वह देश के उद्योगों को मूलभूत कच्चा माल दे सक।

महत्वांगी क्षेत्र में कृषि आधुनिक विरास तथा सहकारिता के लिये २,४१० करोड १० के कुल व्यय का प्रस्ताव है जबकि तृतीय आयोजना में इस मद की धनराशि १०६८८ करोड ८० थी।

यह आशा की जाती है कि कृषि की प्रति एकड़ उपज में वृद्धि इस प्रकार होगी खाद्यान्नों में लगभग २६ प्रतिशत, तिलहन में २० प्रतिशत, गन्ने में लगभग १४ प्रतिशत, कपास में ३० प्रतिशत और जूट में १३ प्रतिशत। आयोजना के अन्त तक प्राप्त किये जाने वाले उत्पादन के कुछ प्रमुख लक्ष्य इस प्रकार हैं (कोष्ठकों में सन् १९६५-६६ का अनुमानित उत्पादन दिखाया गया है) खाद्यान्न १० करोड टन (७२ करोड टन), तिलहन १०७ करोड टन (७१ लाख टन); कपास ८६ लाख गांठ (६३ लाख गांठें); और जूट ६० लाख गांठें (६२ लाख गांठें)। इन लक्ष्यों की प्राप्ति का परिणाम यह होगा कि कृषि उत्पादन में प्रतिवर्ष १-६% की मिथित दर से वृद्धि होगी। यह प्रस्ताव है कि चौथी आयोजना के अन्त तक ६० लाख टन खाद्यान्न के समीकरण भण्डार बनाये जायें। कृषि विकास की योजनाओं में, उधार, बाजार, माल तैयार करन, पशु पालन, दुग्ध व्यवसाय व मछली पालन तथा अन्य सम्बन्धित क्षेत्रों में सहकारी संगठनों को अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग अदा करना है।

चौथी आयोजना के अन्त तक लगभग १.३ करोड़ एकड़ की (कुल) अतिरिक्त सिंचाई क्षमता उत्पन्न की जायेगी। इससे उपलब्ध सिंचाई क्षमता का योग (कुल) ५.५ करोड़ एकड़ हो जायेगा। इसमें से ३.१ करोड़ एकड़ की क्षमता सन् १९५०-५१ से उत्पन्न की गई है। चौथी आयोजना में सिंचाई तथा बाढ़-नियन्त्रण के कार्यक्रमों के लिये ९६४ करोड़ रुपये व्यय करने का प्रस्ताव है जिसमें से ११५ करोड़ रुपये बाढ़-नियन्त्रण, जलाशय निर्माणाधीन तथा समुद्र-अपरदन विरोधी कार्रवाइयों के लिये है। चालू योजनाओं की शोध पूर्ति के कार्य को, जिसमें कि किसानों के खेतों तक जलमार्गों का निर्माण भी सम्मिलित है, प्राथमिकता दी जायेगी। नई आयोजनाओं के सही क्रियान्वयन पर अत्यधिक जोर दिया जायेगा जिससे कि आयोजना के विभिन्न चरणों की पूर्ति के साथ ही साथ उनसे लाभ भी प्राप्त होते रहे।

सरकारी क्षेत्र में विद्युत शक्ति में २०३० करोड़ रुपये का निवेश होगा जो कि १.०१७ करोड़ किलोवाट की प्रस्थापित क्षमता को तथा साथ ही २,५०,००० परिपथ किलोमीटर (circuit kilometres) के वर्तमान संचरण कार्य को भी दुगुना कर देगा। ग्रामीण क्षेत्रों के विद्युतीकरण के कार्यक्रमों पर बराबर अधिकाधिक जोर दिया जाता रहेगा जिससे कि हमारे ग्रामीण क्षेत्र श्रेष्ठतर जीवन-स्तर के नये युग में प्रवेश करें और गांवों में औद्योगिक हलचलों में वृद्धि हो।

चौथी आयोजना के कार्यक्रमों का खाका खींचते समय आगामी १०-१५ वर्षों का दीर्घकालीन चित्र सामने रखा गया है। इस यद् में सरकारी क्षेत्र का निवेश ३०१० करोड़ रुपये निर्धारित है। यह धारणा की जाती है कि रेलों पर माल यातायात की मात्रा २०.५० करोड़ टन से बढ़ कर ३०.५० करोड़ टन, सड़कों द्वारा होने वाले माल यातायात की मात्रा ३५० खरब टन किलोमीटर से बढ़कर लगभग ६५० खरब टन किलोमीटर और बन्दरगाहों द्वारा किये जाने वाले माल-यातायात की मात्रा ५.६० करोड़ टन से बढ़कर ९.५० करोड़ टन हो जायेगी। सड़कों के विकास के कार्यक्रमों में ५०,००० किलोमीटर लम्बी सड़कों के निर्माण की अतिरिक्त व्यवस्था है। जहाजरानी के विकास कार्यक्रमों के अनुसार टनभार (tonnage) १५ लाख जी० ग्रा० टी० से लगभग ३० लाख जी० ग्रा० टी० होकर दुगुना हो जायेगा।

उद्योग और खनिज कर्म के लिये कुल ६२८६ करोड़ रु० की व्यवस्था की गई है—३६३६ करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र में और २३५० करोड़ रुपये गैर-सरकारी क्षेत्र में। सरकारी क्षेत्र में जो धनराशि निवेश की जायेगी उसमें ३६३ करोड़ रुपये संस्थागत वित्तीय एजेंसियों और राज्य-वित्त निगमों तथा औद्योगिक विकास निगमों की सहायता के लिये होंगे।

औद्योगिक कार्यक्रम में, सर्वोच्च प्राथमिकता ऐसे उद्योगों को प्रदान की गई है जो कि कृषि के लिये ऐसे आवश्यक सामान का उत्पादन करेंगे, जैसे कि रासायनिक खाद, कीटाणुनाशक औषधियाँ तथा कृषि यन्त्र व उपकरण। इसके बाद जिन

उद्योगों का नम्बर आयेगा वे हैं : धातु उद्योग तथा मशीन-निर्माण उद्योग जिनमें इस्पात, एल्फ़ुनियम तथा जस्ता भी सम्मिलित हैं, उत्पादक वस्तुओं के उद्योग जैसे औद्योगिक रसायन, पेट्रोल, कोयला, लोहा व इस्पात की ढली व गड़ी वस्तुएँ, ऊष्मसह भट्टियाँ तथा सीमेन्ट और ऐसे उद्योग जो कि आवश्यक उपभोग की वस्तुओं—जैसे चीनी, कपड़ा तथा मिट्टी के तेल—का उत्पादन करें। औद्योगिक कार्यक्रम को लागू करते समय ऐसे प्रयत्न किये जायेंगे कि निवेशों का उपयुक्त सन्तुलन बनाये रखकर वर्तमान क्षमता का पूरा उपयोग किया जाये, तृतीय प्रायोजना की अधूरी प्रायोजनाओं (projects) को शीघ्रता से पूर्ण किया जाये और अधिक तत्परता से व कम निवेश के द्वारा अतिरिक्त क्षमता पैदा की जाये और ऐसा किया जा सकता है यदि नई इकाइयों की स्थापना की वजह से नई इकाइयों का ही विस्तार किया जाये। कुछ औद्योगिक लक्ष्य इस प्रकार निर्धारित किये गये हैं। सैद्धांतिक रूप से १४८ करोड़ टन की क्षमता तथा ८८ लाख टन का उत्पादन जबकि वर्तमान उत्पादन ४६ लाख टन है, मिश्र तथा औजारी इस्पात १४० करोड़ टन की क्षमता तथा ४ लाख टन का उत्पादन, एल्फ़ुनियम, कास्टिक सोडा तथा सोडा-राख में आत्मनिर्भरता, ट्रान्सफार्मरो, बड़े आकार की विजली व मोटरो व विद्युत-प्रेषण साज-सज्जा में आत्मनिर्भरता तथा इनकी निर्यात-क्षमता का विकास, औद्योगिक मशीनरी का उत्पादन ५०० करोड़ रुपये वार्षिक से १६०० करोड़ रुपये वार्षिक, नये इस्पात सयन्त्रों के लिये लगभग ५० प्रतिशत धातुकर्म उपकरणों का निर्माण, मशीनों औजारों का उत्पादन २३ करोड़ रुपों की वर्तमान क्षमता से बढ़ाकर १०५ करोड़ रुपये, रासायनिक खाद का उत्पादन २४४,००० टन से ३३,५०,००० टन प्रतिवर्ष २ नये रासायनिक खाद के कारखाने लगाने के लिये आवश्यक समग्र और मशीनरी के काफी भाग का निर्माण कीटाणुनाशक औषधियाँ १८००० टन से १ लाख टन, सूती वस्त्र ७६० करोड़ मीटर से १००५८ करोड़ मीटर; २२ करोड़ टन पेट्रोलियम उत्पादन को शुद्ध करने की क्षमता, कोयले का उत्पादन ७ करोड़ टन से १०६ करोड़ टन और कच्चे लोह का २२ करोड़ टन से ५४ करोड़ टन। दुर्गापुर मिश्र तथा औजारी इस्पात सयन्त्र की क्षमता त्रिगुनी हो जायेगी, तंबे की अतिरिक्त लागों के विकास का कार्य हाथ में लिया जायेगा, रौंदा का भारी मशीनें बनाने वाला सयन्त्र पूरा किया जायेगा और रासायनिक खाद के नये कारखाने दुर्गापुर, कोटा, गोवा कोचीन, मद्रास, कानपुर, काठगोदाम और हल्दिया में स्थापित किये जायेंगे और कुछ वर्तमान इकाइयों का विस्तार किया जायेगा।

शिक्षा के क्षेत्र में जिन तीन मुख्य कार्यों को पूरा करने का प्रयत्न किया जायेगा वे हैं वर्तमान शिक्षा-पद्धति के दोषों को दूर करना और सामाजिक एवं आर्थिक विकास की बढ़ती हुई भाँगी के साथ उसको प्रभाव-पूर्ण रीति से सम्बद्ध करना; शिक्षा-पद्धति में वर्तमान आन्तरिक दबावों व तनावों को दूर करना जो कि अनिर्धारित इस कारण उत्पन्न हुए हैं क्योंकि प्रथम तीन आयोजनाओं में शिक्षा

का तेजी से प्रसार हुआ है ; और शिक्षा-पद्धति को सामाजिक आवश्यकताओं एवं आर्थिक माँगों के अनुसार विस्तृत करना । शिक्षा पर किया जाने वाला कुल व्यय १२१० करोड़ ६० रखा गया है ।

स्वास्थ्य के क्षेत्र में, प्रस्ताव यह है कि परिवार-नियोजन कार्यक्रम को अत्यन्त प्रबलता तथा शीघ्रता के साथ सम्पन्न किया जाये । उद्देश्य यह है कि जितनी भी शीघ्र सम्भव हो सके, जन्म दर ४० से २५ प्रति हजार हो जाये । डाक्टरों तथा नर्सों आदि के प्रशिक्षण-कार्य को तेज करना है । स्कूल, स्वास्थ्य कार्यक्रमों, मातृत्व तथा शिशु, स्वास्थ्य एवं पोषण योजनाओं पर विशेष ध्यान दिया जाना है । स्वास्थ्य और परिवार-नियोजन पर ५८७ करोड़ रुपये व्यय होने हैं ।

५० करोड़ रुपये की व्यवस्था समाज-कल्याण के विविध कार्यक्रमों के लिये की गई है । इन कार्यक्रमों का उद्देश्य है : स्त्रियों, बच्चों तथा युवकों की उन्नति, असमर्थों एवं बाल अपराधियों का पुनर्वास और भीख माँगने जैसी सामाजिक भुराईयों पर नियन्त्रण । १८० करोड़ रुपये की व्यवस्था हरिजनों, जनजातियों तथा ग्राम्य पिछड़े वर्गों के कल्याण के लिये की गई है । ६० करोड़ रुपये पुनर्वास के लिये रखे गये हैं ; इस सम्बन्ध में विशेष जोर पूर्वी पाकिस्तान से आये विस्थापितों के पुनर्वास के विकास-पक्ष पर दिया जायेगा ।

## निर्यात और आयात

आयोजना में इस बात को पर्याप्त महत्त्व प्रदान किया गया है कि निर्यात से होने वाली कमाई में दृष्टि के प्रयत्न किये जायें, क्योंकि दूसरी ओर जैसे-जैसे उत्पादन तथा निवेश में वृद्धि होगी, वैसे-वैसे ही अनुरक्षण-आयात तथा साथ ही साथ आयोजना-आयात की मात्रा भी काफी बढ़ जायेगी । फिर, विदेशी ऋणों के भार को हल्का करने का व्यय भी तृतीय आयोजना के मुकाबले अधिक हो जायेगा ।

चौथी आयोजना में यह व्यवस्था की गई है कि अवमूल्यन से पूर्व के मूल्यों के अनुसार ५,१०० करोड़ रुपये के अथवा अवमूल्यन से बाद के मूल्यों में ८,०३० करोड़ रुपये के कुल निर्यात किये जायेंगे । यह आशा की जाती है कि निर्यात की मात्रा, जो कि १९६१-६६ में ८१० करोड़ रुपये थी, बढ़कर १९७०-७१ में (अवमूल्यन से पूर्व के मूल्यों के अनुसार) १२२५ करोड़ रुपये अथवा (अवमूल्यन से बाद के मूल्यों में) १६२६ करोड़ रुपये हो जायेगी, अर्थात् चौथी आयोजना की अवधि में इसमें ५१.२ प्रतिशत की वृद्धि होगी । निर्यात में मुख्य वृद्धियाँ चाय, कच्चा लोहा, इंजीनियरिंग का सामान, जूट का सामान, बनस्पति तेल, खली, निर्मित तम्बाकू, सूती धागे, लोहा व इस्पात तथा रासायनिक एवं सगवर्ती उत्पादन में होने की आशा है । इसके अतिरिक्त चीनी, कौफी, मसाले, नारियल की जटा तथा उससे बने सामान एवं दस्तकारी के बने सामान के निर्यात में भी वृद्धि होने की आशा की जाती है ।

निर्यात कार्यक्रम को पूरा करने के लिये आयोजना की रूपरेखा में कुछ पूर्ण-शर्तों का भी उल्लेख किया गया है जो कि निम्न प्रकार है—

(१) कृषि, खनिज तथा उद्योग के क्षेत्रों में निर्यात करने योग्य पदार्थों के उत्पादन के लक्ष्य अवश्य पूरे किये जायेंगे।

(२) निर्यात-योग्य पदार्थों में देशी उपयोग में कमी करनी होगी।

(३) निर्यात पदार्थों का स्टॉक किया जायेगा जिससे कि निर्यात का क्रम टूटने न पाये।

(४) भारतीय माल की मांग तथा उसकी कोटि को भी ऐसा बनाता होगा कि वह प्रतियोगिता में टिक सके।

(५) विशिष्ट निर्यात इकाइयों की स्थापना की सम्भावना पर भी विचार किया जायेगा।

(६) निर्यात वृद्धि में सरकारी क्षेत्र के उद्यमों को और भी ज्यादा ठोस भाग अदा करना होगा।

(७) निर्यात कार्यक्रम को इसलिये ठेस नहीं पहुँचनी चाहिये कि कच्चे माल, उत्पादक वस्तुओं तथा ऐसी चीजों की कमी है जो कि निर्यात पदार्थों के उत्पादन के लिये आवश्यक हैं।

चौथी आयोजना की अवधि में किये जाने वाले कुल आयात की मात्रा पी० एल० ४८० आयातों को छोड़कर, भवभूतयन स पूर्व के मूल्यानुसार ७,६५० करोड़ रुपये प्रथम अवभूतयन से बाद के मूल्यों में १२,०४६ करोड़ रुपये होने का अनुमान है। इसमें ५,२०० करोड़ रुपये अनुरक्षण-आयातों की आवश्यकताओं के लिये है (जिसमें कि मशीनों तथा उपकरणों का देश में ही निर्माण करने के लिये आवश्यक कल-पुर्जों का आयात तथा साथ ही साथ वदनी जाने वाली मशीनरी एवं पुर्जों का आयात भी सम्मिलित है)। २,४५० करोड़ रुपये की शेष धनराशि प्रायोजना-आयातों के लिये है (अर्थात् ऐसी पूरी मशीनों तथा तत्सम्बन्धी साज-सज्जा के आयातों के लिये जो कि आयोजना में सम्मिलित प्रायोजनाओं को लागू करने के लिय आवश्यक हो)। इन अनुमानों का हिसाब लगाने में कुछ पूर्ण-धारणाएँ भी बनाई गई हैं। उदाहरण के लिये, आयोजना में उत्पादन के जो लक्ष्य निर्धारित किये गये हैं उनकी पूर्ति के विषय में आश्वस्त होने के लिये पर उठाये जायेंगे, विशेष रूप से इस्पात तथा रासायनिक खाद जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों के उत्पादन में सम्बन्ध में, उपभोक्ता माल के आयात पर तथा उपभोग्य वस्तुओं के उद्योगों के लिये आवश्यक कच्चे माल के आयात पर वर्तमान में जो प्रतिबन्ध लगे हैं, वे आयोजना की अवधि में जारी रहेंगे, मिट्टी के तेल तथा प्रत्यक्ष कागज जैसे कुछ पदार्थों की माँग पर नियन्त्रण रखने के लिये राजकोपीय तथा अन्य कार्यवाहियों को जायेंगी, अलौह धातुओं के उपयोग में कटौत करने के लिये सभी सम्भव उपाय किये जायेंगे, और जहाँ पूंजीगत माल के उद्योगों की आयात किये गये कच्चे माल एवं कल-पुर्जों से सम्बन्धित माँग पूर्णतः पूरी की

जायेगी, वहाँ इस सम्बन्ध में भी प्रभावशाली पग उठाये जायेंगे कि देश में ही उत्पन्न मशीनरी का अधिकतम उपयोग किया जा सके। अनुरक्षण-आयात की आवश्यकताओं का एक बड़ा भाग (कुल का लगभग ३ भाग) लोहा व इस्पात, अलुमिना धातुओं, पेट्रोल तथा उससे बनी वस्तुओं, रासायनिक खाद तथा तटसम्बन्धी कच्चे माल, मशीनों के लिये आवश्यक कल-पुर्जों तथा परिवहन उपकरणों से सम्बद्ध है। आयोजना आयात की आवश्यकताओं के काफी भाग की माँग उद्योग तथा खनिजों, परिवहन तथा संचार-साधनों और मिचाई व बिजनी से सम्बन्धित है।

## रोजगार

चौथी आयोजना की अवधि में श्रम-शक्ति में लगभग २.३ करोड़ की वृद्धि की आशा है। आयोजना की रूपरेखा में रोजगार देने के जो कार्यक्रम बनाये गये हैं उनसे १.८५ करोड़ से लेकर १.९० करोड़ तक व्यक्तियों को अतिरिक्त रोजगार मिलने की सम्भावना है—४५ लाख से लेकर ५० लाख तक लोगों को कृषि में और लगभग १.४० करोड़ लोगों को कृषि के बाहर। कृषि से बचे खाली मौसम की अवधि में ग्रामीण निर्माण-कार्यक्रम से लगभग १५ लाख लोगों को वर्ष में १०० दिन का काम मिलने की आशा है। रूपरेखा में बताया गया है कि देश के प्रत्येक भागों में यह अत्यन्त आवश्यक होगा कि रोजगार की स्थिति पर कड़ी नजर रखी जाये और रोजगार के अतिरिक्त अवसर प्रदान करने के लिये भी तैयार रहा जाये। घटे बसे हुये क्षेत्रों में तथा अधिक पिछड़े इलाकों में ऐसा करना विशेष रूप से महत्वपूर्ण होगा। आयोजना की रूपरेखा में इस बात पर भी जोर दिया गया है कि जिला तथा क्षेत्रीय स्तरों पर उपलब्ध क्षमताओं के समन्वित क्रियान्वयन तथा कुशल उपयोग द्वारा इस बात के प्रयत्न किये जाने चाहिये कि रोजगार की अधिकतम सम्भव सुविधाएँ उपलब्ध कराई जायें।

आयोजना की रूपरेखा में बताया गया है कि चौथी आयोजना के लिये उपलब्ध हो सकने वाले साधनों के सम्बन्ध में की गई भविष्यवाणी इस पूर्वधारणा पर आधारित है कि अर्थ-व्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में उत्पादन की जिन वृद्धियों की आशा की गई है वे प्राप्त हो जायेंगी। चौथी आयोजना के प्रारम्भ के वर्षों में उत्पादन में होने वाली वृद्धि का काफी भाग उन निवेशों द्वारा पूरा होना है जो पहले ही पूर्ण हो चुके हैं अथवा पूर्ण होने ही वाले हैं। इसके अतिरिक्त, रूपरेखा में इस आशा को भी तर्कसंगत बताया गया है कि चालू वर्ष में मौसम सामान्य रहने के कारण कृषि-उत्पादन में ठोस वृद्धि होगी।

आयोजना से पूर्व के करों की दरों के आधार पर 'चालू स्रोतों से होने वाली वृद्धि' के ३,०१० करोड़ रु० के आँकड़े इस पूर्व-धारणा पर आधारित हैं कि आयोजना इतर व्यय में वृद्धि की वार्षिक दर को पूर्ववत् ५ प्रतिशत तक ही सीमित रखा जायेगा। तथापि, आयोजना की रूपरेखा में बताया गया है कि वर्तमान परिस्थितियों के अन्तर्गत और भी अधिक कठोर नियन्त्रण की आवश्यकता

है और यदि केन्द्र तथा राज्य सरकारें सुनिश्चित प्रयत्न करें तो यह सम्भव हो सकता है कि इस व्यय को उक्त सीमा से भी नीचे रखा जा सके। यदि इस व्यय में होने वाली वार्षिक वृद्धि को ५ प्रतिशत के स्थान पर ३.६ प्रतिशत तक सीमित कर दिया गया, तो अनुमान लगाया गया है कि उससे ३३.५ करोड़ रुपये का लाभ होगा। तालिका में यह राशि 'आयोजना-इतर व्यय में किफायते' शीर्षक के अन्तर्गत दिखाई गई है।

### वित्तीय साधन

चौथी आयोजना के वित्तीय साधन निम्न तालिका में दिखाये गये हैं—

#### तालिका—२

(करोड़ रुपये में)

	केन्द्र	राज्य	योग
१. चालू राजस्व से वचत (आयोजना से पूर्व के करो की दरों के आधार पर)	२,०६०	६२०	३,०१०
२. रेलों का अक्षदान (आयोजना से पूर्व के किरायों व भाडों के आधार पर)	२६०	—	२६०
३. अन्य सरकारी उद्यमों की बेतियाँ (आयोजना से पूर्व की उपज की कीमतों के आधार पर)	७६०	३२५	१,०८५
४. जनता मन्त्रालय (निबल)	७००	८००	१,५००
५. अल्प वचते	३६०	६४०	१,०००
६. अनिधिजन्य ऋण (निबल)	४००	१६५	५६५
७. अनिवार्य जमा व वार्षिकी जमा (निबल)	१५०	—	१५०
८. विविध पूँजीगत प्राप्तियाँ (निबल)	६६५	६६५	१,३३०
९. विदेशी उधारों के अनुसूच बजट सम्बन्धी प्राप्तियाँ	४,७००*	—	४,७००*
१०. आयोजना-इतर व्यय में किफायते	८५	२५०	३३५
११. साधनों का अतिरिक्त सग्रह	१,७४५	६८५	२,४३०
(क) १९६६-६७ में की गई कार्यवाहियों द्वारा	८०५	१२५	९३०
(ख) आयोजना की शेष श्रवण म की जाने वाली अतिरिक्त कार्यवाहियाँ	१,१००	७००	१,८००
(ग) सन् १९६६-६७ में अतिरिक्त केन्द्रीय कराधान से राज्यों को दिये गये साधनों के लिए समायोजन	—१६०	+१६०	—
१२. घाटे की वित्त व्यवस्था	—	—	—
	१३,६६०	५,७३५	१८,३९५

\* अवमूल्यन से पूर्व की विनिमय दरों के आधार पर।

जहाँ तक सरकारी उद्यमों के अंशदानों का सम्बन्ध है, १,०८५ करोड़ रु० के आँकड़े इस पूर्वधारणा पर आधारित हैं कि उसमें निवेश की गई पूँजी पर ११-१२ प्रतिशत तक का प्रतिफल प्राप्त होगा। सरकारी उद्यमों के कार्य-संचालन में सुधार के उद्देश्य से, रूपरेखा में इस बात पर जोर दिया गया है कि प्रशासकीय अथवा अन्य परिवर्तनों के सम्बन्ध में शीघ्रता के साथ निर्णय किये जाने की आवश्यकता है ताकि उन निवेशों से अधिकतम लाभ प्राप्त किया जा सके जो पहले से ही उद्यमों में किये जा चुके हैं और जो आये किये जाते रहेंगे। इस बात पर भी जोर दिया गया है कि इन उद्यमों को गृहसम्बन्ध यह प्रयत्न करना चाहिये कि क्षमता के श्रेष्ठतर उपयोग से अधिक मात्रा में आयात-प्रतिस्थापन के द्वारा तथा संचालन सम्बन्धी व्यवस्थाओं में सामान्य सुधार करके वे अवमूल्यन के फल-स्वरूप आयात किये जाने वाले कच्चे माल की बड़ी हुई लागत की क्षतिपूर्ति कर सकें, ताकि उनकी उत्पादित वस्तुओं एवं सेवाओं की कीमतों में अनुचित वृद्धि किये बिना ही उनमें लगाई गई पूँजी पर निर्धारित प्रतिफल प्राप्त हो सके।

उधार तथा अल्प-वचत कार्यक्रमों के सम्बन्ध में जो अनुमान लगाये गये हैं उनमें केवल अब तक होने वाली वृद्धियों के रुझान का ही ध्यान नहीं रखा गया है। यद्यपि धनसंग्रह को लोकप्रिय बनाने तथा उसमें तेजी लाने के लिये विशेष कार्यक्रम भी बनाये गये हैं। नये किस्म की संस्थाओं अथवा साधनों का उपयोग करने की सम्भावनाओं पर भी विचार किया जायेगा। रूपरेखा में इस बात पर जोर दिया गया है कि निर्धारित धनराशि को एकत्र करने के लिये अतिरिक्त प्रयत्नों की आवश्यकता होगी।

विदेशी सहायता (पी० एल० ४८० के अन्तर्गत प्राप्त होने वाली सहायता को छोड़कर) की अनुसूची बजट प्राप्तियों के आँकड़े चौथी आयोजना की अवधि के अदायगी-शेष के अनुमानों पर आधारित हैं। कुल विदेशी उधार की आवश्यकताओं का अनुमान ८५ बिलियन डालर का है (इसमें पी० एल० ४८० के आयात सम्मिलित नहीं हैं)। १०७ बिलियन डालर की ऋण-अदायगियों तथा ०.६ बिलियन डालर के अनुमानित आयातों की अदायगी के पश्चात् शेष ५.८ बिलियन डालर अर्थात् विनिमय की गई वस्तुओं के आधार पर ४,३४० करोड़ रुपये बजट में वृद्धि के लिये प्राप्त होने का अनुमान है।

पी० एल० ४८० आयातों के अनुरूप रूपों में होने वाली प्राप्तियों के अनुमान इस पूर्व धारणा पर आधारित हैं कि लगभग १.६ करोड़ टन खाद्यान्न के आयात होंगे (अधिकांशतः प्रारम्भिक वर्षों में) और लगभग ८,६०,००० गाँठें कपास का आयात किया जायेगा। साक्षान्तों के सम्बन्ध में की गई गणनायें निर्गम-मूल्यों पर हैं जो कि आर्थिक सहायता के रूप में प्राप्त होंगी। आयोजना की रूपरेखा में कहा गया है कि निर्वाह-व्यय में होने वाली वृद्धियों को रोकने के लिये जहाँ कुछ मात्रा में आर्थिक सहायता आवश्यक है, वहाँ बजट सम्बन्धी घाटों को रोकने के



लिये यह भी आवश्यक है कि आर्थिक सहायता से सम्बन्धित नीति की समय-समय पर समीक्षा की जाती रहे।

आयोजना की रूपरेखा में जोर दिया गया है कि विदेशी प्राप्तियों के अनु-रूप वज्रट सम्बन्धी प्राप्तिया इस बात पर निर्भर होगी कि आयातों तथा निर्यातों का वास्तविक स्वरूप क्या है, फलस्वरूप वे अनिश्चित ही रहेंगी। आयोजना की अवधि में की जाने वाली वास्तविक बचन बढ़ताओं के आधार पर समय-समय पर उनका पुनर्निर्धारण करना होगा।

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, चूंकि कीमतों में पहले ही काफी वृद्धि हो चुकी है, अतः चौथी आयोजना में घाटे की वित्त व्यवस्था का सहारा नहीं लिया जायेगा।

उपर्युक्त सभी मदों का हिसाब सगा लेने के पश्चात्, लगभग २,७३० करोड़ रुपये के साधनों की प्राप्ति के लिये और अतिरिक्त प्रयत्न करने होंगे। १९६६-६७ में इस सम्बन्ध में जो कार्रवाइयाँ की गई हैं उनसे पाँच वर्षों की अवधि में ६३० करोड़ रुपये की आय होने की आशा है। इसके पश्चात् १,८०० करोड़ रुपये की शेष धनराशि रहूँगी जिसे आयोजना की बाकी अवधि में प्राप्त करना होगा। यह रकम करो तथा सरकारी उद्यमों की मूल्य-नीतियों में परिवर्तन करके और अल्प वचतों एवं निर्बाह निधियों आदि से होने वाली प्राप्तिओं में वृद्धि करके प्राप्त की जानी है। यह आशा की जाती है कि लगभग ७०० करोड़ रुपये के अतिरिक्त साधन राज्यों द्वारा गतिशील किए जायेंगे और शेष केन्द्र द्वारा। रूपरेखा में इस बात पर जोर दिया गया है कि साधनों को गतिशील करने के प्रयत्नों में आयोजना के लक्ष्यों—मूल्य स्थिरता, आत्म-निर्भरता, सरकारी क्षेत्र द्वारा अधिक प्रभावपूर्ण अशदान और सामाजिक न्याय की प्राप्ति—का भी अवश्य ध्यान रखना है।

इन लक्ष्यों के प्रकाश में, कर नीति के निर्धारण के लिये कुछ मार्ग-दर्शक बातों का सुझाव दिया गया है। उन साधनों को, जिनकी कमी है, अपेक्षाकृत कम आवश्यक पदार्थों के उत्पादन में जान से रोकना होगा। प्राइवेट व्यक्तियों के पास धन तथा सम्पत्ति का संचय न हो, इसके लिए उनके मार्ग में कर सम्बन्धी रुकावटें खड़ी करनी होंगी। करो में ऐसी हेर-फेर करनी होगी कि जिससे (अवमूल्यन के फलस्वरूप उत्पन्न हुई दशाओं में), देशी उत्पादकों द्वारा अनुचित रूप से भारी लाभों की प्राप्ति पर रोक लग तथा और भी अधिक उपलब्ध माल निर्यात क्षेत्र की ओर को भेजा जाये, विशेषरूप से ऐसे पदार्थ जिनके आयात पर पूर्णतया रोक लगी है अथवा कठोर प्रतिबन्ध लागू हैं या जिनके सम्भरण में तेजी से वृद्धि नहीं की जा सकती अथवा केवल अतिरिक्त आयात करके ही उनके सम्भरण में वृद्धि की जा सकती है। सामूहिक उपभोग के अत्यावश्यक पदार्थों को छोड़कर, उपभोग्य वस्तुओं, विशेष रूप से टिकाऊ उपभोग्य वस्तुओं पर अपेक्षाकृत ऊँचे कर लगाये जाने चाहिएँ जिसमें कि इन वस्तुओं के निजी उपभोग में पर्याप्त मितव्ययता लाई

जा सके और उनके सम्भरण विदेशी बाजारों की ओर को मोड़े जा सकें। जैसे-जैसे प्रबंध्यवस्था का विकास होता है और वह अधिक विभिन्नता मूलक बनती है, वैसे-वैसे ही अनेक प्रकार की नई-नई वस्तुयें (जिनमें कि सभी मूलरूप से अत्यावश्यक नहीं होती) उपलब्ध होने लगती हैं। इन वस्तुओं पर प्रारम्भ से ही उत्पादन-कर लगाया जाना चाहिये। चौथी आयोजना की अवधि में, कृषि आय में काफी वृद्धि की आशा की जाती है, परन्तु इस तथ्य की दृष्टि से कि कृषि करराधान का वर्तमान ढांचा ऐसा नहीं है कि उसके किसी भी उल्लेखनीय भाग को विकाम-व्यय की वित्तीय व्यवस्था के लिए उपयोग में लाया जा सके और इसके साथ ही साथ, ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय संस्थाएँ इतनी विकसित भी नहीं होती कि अतिरिक्त कृषि आय में से की जाने वाली निजी बचतों का संचय सुविधापूर्वक हो सके, अतः यह आवश्यक है कि करो तथा वित्तीय संस्थाओं के ढांचे में परिवर्तन किए जायें। भू-राजस्व की दरों में परिवर्तन करके, सिंचाई की दरों में हेर-फेर करके अथवा व्यापारिक फसलों पर विशेष अधिभार लगाकर ठोस साधन प्राप्त किये जा सकते हैं। भू-राजस्व में भारी ह्रास का तत्त्व लागू करना होगा। ऐसे पग उठाने होंगे कि जिससे सिंचाई आयोजनाओं से प्राप्त होने वाले प्रतिफल में वृद्धि हो। आयोजना की रूपरेखा में इस बात पर जोर दिया गया है कि सम्पत्ति तथा धन के करराधान के क्षेत्र में और भी आगे कार्रवाई करने की गुंजाइश है। ऐसे कर अपेक्षाकृत धनी वर्गों पर पड़ेगे। रूपरेखा में लोगों के पास एकत्र हुए अतिरिक्त धन तथा सम्पत्ति को मूल्यों में तीव्र वृद्धि की ओर भी ध्यान आकर्षित किया गया है। अंत में यह भी आवश्यक होगा कि आय के करराधान की परिधि तथा उसकी प्रभावशीलता में वृद्धि की जाए। ऐसा करना दोनों दृष्टियों से उचित होगा—राजस्व प्राप्ति की दृष्टि से भी और उपभोग में कृपायतों को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से भी।

आयोजना आयोग ने एक तकनीकी समिति की नियुक्ति की है जो इस बात का अनुमान लगायेगी कि गैर-सरकारी क्षेत्र को निवेश के लिये प्रत्यक्ष रूप से कितनी बचतें उपलब्ध होने की सम्भावना है। समिति ने चौथी आयोजना की अवधि में इस प्रकार की लगभग ७,७५० करोड़ रुपये की बचतों का अनुमान लगाया है। ऐसा करते समय उस रूपरेखा का भी ध्यान रखा गया है जिसके अनुसार सरकारी क्षेत्र में करो और उधार के रूप में साधनों का संग्रह किया जायेगा।

## विदेशी साधन

अनुमान लगाया गया है कि चौथी आयोजना की अवधि में अनुरक्षण तथा आयोजना-आयातों के लिए विनिमय की नई दरों के अनुसार १२,०५० करोड़ रुपये की अदायगियाँ करनी होंगी। इसके अतिरिक्त, २,२८४ करोड़ रुपये के विदेशी ऋणभार के भुगतान की भी व्यवस्था करनी होगी। इस प्रकार, विदेशी खातों में की जाने वाली अदायगियों का योग लगभग १४,३३० करोड़ रुपये हो जाता है,

जिसकी वित्तीय व्यवस्था देश के विदेशी विनिमय की कमाई से तथा और अधिक विदेशी उधार लेकर करनी होगी।

इसके विरुद्ध योजना के पाँच वर्षों की अवधि में निर्यात से ८,०३० करोड़ रुपए की कमाई होने की आशा है।

चूँकि देश के पास ऐसे विदेशी विनिमय प्रारक्षण नहीं है कि जिनमें से विदेशी मुद्रा प्राप्त करके आयात सम्बन्धी भुगतान अथवा विदेशी ऋणभार के भुगतान किए जा सकें। अतः विदेशी भुगतान की स्थिति को सन्तुलित करने के लिए लगभग ६,३०० करोड़ रुपए की विदेशी पूँजी इस देश में आयगी (अवमूल्यन से पूर्व की विनिमय दरों के अनुसार ४,००० करोड़ रुपए की पूँजी)। इस पूँजी-प्रवाह का एक भाग तो प्रत्यक्ष विदेशी निवेशों के रूप में ही होगा, और वह भी मुख्यतः गैर सरकारी औद्योगिक क्षेत्र में। दोष मुद्रा के लिये विकसित देशों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से कर्ज तथा अनुदान की व्यवस्था करनी होगी।

### राष्ट्रीय आय

रूपरेखा में यह अनुमान लगाया गया है कि यदि चौथी आयोजना में निर्धारित लक्ष्य पूरे कर लिये गये, तो राष्ट्रीय आय बढ़ कर (१९६५-६६ के मूल्यों के आधार पर) सन् १९७०-७१ में ३०,५३० करोड़ रुपए हो जायेगी। परन्तु कुछ ऐसी सम्भावनाओं, जैसे कि खराब मौसम, विदेशी उधार प्राप्त करने में अथवा आयोजना को बाधित करने में देरियाँ तथा कुछ अदृश्य सम्भावित घटनाओं का ध्यान रखते हुए, राष्ट्रीय आय के लक्ष्य में कुछ गुंजाइश छोड़ना ठीक समझा गया है। अतः सन् १९७०-७१ में सम्भावित राष्ट्रीय आय (१९६५-६६ के मूल्यों के आधार पर) लगभग २९,५०० करोड़ रुपये निश्चित की गई है, जबकि १९६४-६५ में यह २१,४०० करोड़ रुपए और १९६५-६६ में १९,९०० करोड़ रुपए थी। राष्ट्रीय आय में सन् १९६५-६६ के स्तर के ऊपर ४८ प्रतिशत की वृद्धि होगी। किन्तु चूँकि १९६५-६६ का वर्ष एक असाधारण वर्ष था, अतः अधिक व्यावहारिक एवं वास्तविक यही होगा कि हम १९६५-६६ के स्थान पर सन् १९६४-६५ के वर्ष के स्तर के आधार पर राष्ट्रीय आय की वृद्धि पर विचार करें और इस स्थिति में यह वृद्धि ३८ प्रतिशत होगी। प्रति व्यक्ति आय के सम्बन्ध में यह धारा की जाती है कि यह सन् १९७०-७१ में ५३२ रुपए हो जायेगी, जब कि १९६४-६५ में ४४८ रु० थी। इस प्रकार, इसमें प्रतिवर्ष ३ प्रतिशत की वृद्धि होगी।

सन् १९६०-६१ की कीमतों के आधार पर, सन् १९६४-६५ में १६,६३० करोड़ रुपये के मुकाबले सन् १९७०-७१ में राष्ट्रीय आय २३,१०० करोड़ रुपए और प्रति व्यक्ति आय सन् १९६४-६५ में ३४८ के मुकाबले सन् १९७०-७१ में ४१७ रुपए हो जाने की आशा है।

किन्तु चौथी पंचवर्षीय आयोजना स्वयंसेवित कर दी गई और अब यह अप्रैल १९६६ से आरम्भ होगी। इस बीच लागू करने के लिए वार्षिक आयोजनाओं का

निर्माण किया गया है। चौथी आयोजना के ढाँचे के निर्धारण का कार्य प्रारम्भ हो गया है। अतः चौथी आयोजना का यह मसौदा इसकी अन्तिम रूपरेखा के निर्धारण के लिये आधार का कार्य करेगा।

### पंचवर्षीय आयोजनाओं में श्रम

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना से पूर्व की आर्थिक आयोजनाओं में श्रम को क्या स्थान प्रदान किया गया था, इस पर भी विचार कर लेना चाहिये। अम्बई आयोजना ने सबके लिये सामाजिक सुरक्षा पर बल दिया था तथा औद्योगिक श्रमिकों के लिये एक न्यूनतम जीवन-स्तर एवं न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने का सुझाव दिया था। श्रम समस्याओं पर राष्ट्रीय आयोजना समिति ने भी विस्तृत रूप से विचार किया था तथा इस समिति के अन्तर्गत श्रम विषय पर एक उप-समिति की स्थापना की गई थी। इसकी रिपोर्ट पर राष्ट्रीय आयोजना समिति ने श्रमिकों के रहने व उनकी कार्य की दशाओं के नियन्त्रण हेतु प्रस्ताव पारित किये थे। कार्य के घण्टे प्रति सप्ताह ४८ तथा प्रतिदिन ६ निर्धारित करने की सिफारिश की गई थी। रोजगार के लिये बालकों की न्यूनतम आयु को बढ़ाकर १५ वर्ष करने की सिफारिश थी। श्रमिकों को जीवन निर्वाह मजदूरी दिताने, उनके लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित करने तथा मजदूरी से सम्बन्धित अन्य सभी प्रश्नों पर विचार करने के लिये एक मजदूरी-निर्धारण व्यवस्था स्थापित करने का सुझाव दिया गया था। स्वास्थ्य, सुरक्षा व रात्रि-कार्य की दशाओं में सुधार करने के लिये सुझाव देने के हेतु एक विशेष समिति की स्थापना की भी सिफारिश की गई थी। आवास की व्यवस्था करना राज्य का एक राष्ट्रीय कर्तव्य माना गया था। राज्य द्वारा आवास की व्यवस्था के साथ ही, स्थानीय निकाय (Bodies), श्रमिकों तथा सहकारी आवास समितियों द्वारा भी आवास योजनाओं को बनाने की सिफारिश की गई थी। सभी श्रमिकों के लिए एक वर्ष तक कार्य करने के पश्चात् दस लगातार सवे-तन छुट्टियों की सिफारिश थी। श्रमिक क्षतिपूर्ति की दरों में भी संशोधन करने का सुझाव था। मातृत्व-कालीन लाभ के लिये एक विशेष निधि बनाने का सुझाव भी दिया गया था। समान कार्य के लिये समान वेतन की नीति को लागू करने की सिफारिश की गई थी। औद्योगिक श्रमिकों के लिये अनिवार्य और अंशदान वाली बीमा प्रणाली का भी सुझाव दिया गया था। पढ़ाई-लिखाई, तकनीकी शिक्षा, श्रमिक संघ, व्यापार विवाद, श्रम व्यवस्था व कानूनों का लागू करना तथा नाविकों व गोदी श्रमिकों के लिये कानून बनाने आदि के सम्बन्ध में भी अनेक सिफारिशें की गई थीं। औद्योगिक विवादों के लिये विवाचन का समर्थन किया गया था। एक विशेष बात यह थी कि घरेलू नौकरों के कार्यों के घण्टे, मजदूरी, छुट्टियाँ, सामा-जिक बीमा आदि के लिये विधान बनाने की भी सिफारिश की गई थी।

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना के प्रारूप का भाग ३ अध्याय १४ श्रम व औद्यो-गिक सम्बन्धों के विषय में था और प्रथम आयोजना के अन्तिम मसौदे में तृतीय

भाग का ३४वाँ अध्याय श्रम विषय पर था। श्रम समस्याओं पर आयोग की विचार-धारा एक ओर तो इस बात पर आधारित थी कि श्रमिक वर्ग के कल्याण पर ध्यान दिया जाय और दूसरी ओर इस बात पर भी बल दिया गया था कि श्रम समस्याओं का देश के विकास तथा आर्थिक स्थिरता में महत्वपूर्ण योगदान होता है। आयोजना आयोग के अनुसार श्रमिकों की भोजन, वस्त्र एवं आवास व्यवस्था की आधारभूत आवश्यकताएँ अवश्य पूर्ण होनी चाहियें। श्रमिकों को उन्नत स्वास्थ्य सेवाओं, विस्तृत सामाजिक सुरक्षा, उत्तम शैक्षणिक अवसरों तथा आमोद-प्रमोद व सांस्कृतिक सुविधाओं से पूर्ण लाभ उठाने के अवसर भी मिलने चाहियें। कार्य की दशाएँ इस प्रकार की होनी चाहिये कि उनके स्वास्थ्य पर कृत्रिम न पड़े और उनकी व्यवसाय-जनित तथा अन्य खतरों से सुरक्षा भी हो सके। प्रबंधकों को श्रमिकों का विशेष रूप से ध्यान रखना चाहिये। यदि उन्हें उचित व्यवहार नहीं मिलता तो उनको यह सुविधा होनी चाहिए कि किसी निष्पक्ष व्यवस्था तक अपना मामला प्रस्तुत कर सकें। अन्त में, उनको अपने अधिकारों तथा हितों की रक्षा करने के लिये संगठित होने और अन्य वैधानिक साधन अपनाने की स्वतन्त्रता भी होनी चाहिये।

आयोग ने यह भी कहा कि इनमें अधिकांश अधिकारों को भारत के संविधान में मान्यता प्रदान कर दी गई है तथा केन्द्रीय व राज्य सरकारें इनके प्रति सजग भी है। इस सम्बन्ध में अनेक श्रम कानूनों की ओर संकेत किया गया था और आयोग ने इस बात पर जोर दिया था कि नये विधानों को बनाने से पूर्व पुराने विधानों को पूर्ण रूप से न्यायवन्त करने के लिये हर सम्भव प्रयत्न करना चाहिये। भूमिहीन कृषक श्रमिकों को पुनः स्थापित करने की योजनाओं के लिये तथा उनके आवास के लिये जो भी धन निश्चित किया गया था उसके प्रतिरक्त आयोजना अधिनियम में केन्द्रीय एवं प्रदेशीय सरकारों द्वारा श्रम कल्याण के लिये ७ करोड़ रुपये व्यय करने की व्यवस्था थी।

आयोजना ने श्रम से सम्बन्धित जो सिफारिश की थी वह निम्नलिखित विषयों पर थी—

(१) औद्योगिक सम्बन्ध, (२) मजदूरी और सामाजिक सुरक्षा, (३) कार्य की दशाएँ, (४) रोजगार और प्रशिक्षण, व (५) उत्पादनता।

(१) औद्योगिक सम्बन्ध (अध्याय ७ भी देखिए) —

आयोग ने इस ओर संकेत किया था कि आयोजना के लक्ष्यों की पूर्ति के लिए यह आवश्यक था कि निजी क्षेत्र में मालिकों और श्रमिकों के बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध हो। दूसरे शब्दों में आर्थिक प्रगति के लिये औद्योगिक शान्ति का होना अत्यावश्यक है। औद्योगिक सम्बन्धों का इस प्रकार से विकास होना चाहिये कि श्रमिकों को उद्योग के संचालन में अधिक भाग लेने का अवसर प्राप्त हो सके। श्रमिकों के संगठित होने, सच बनाने और सामूहिक रूप से सौदाकारी करने के अधिकार को मान्यता देनी चाहिये और इस प्रकार श्रमिक संघों का स्वागत किया जाना

चाहिये। जो भी मत-भेद हो उनको पारस्परिक उचित समझौते की भावना से सुलझाना चाहिये और जब कोई अन्य साधन न रहे तब ही उनको सुलझाने के लिये निष्पक्ष रूप से जाँच या विवाचन का सहारा लेना चाहिये। उन विशेष मामलों के अतिरिक्त जब यह पाया जाये कि निर्णय विपरीत (Perverse) है या प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्त के विपरीत है, अन्य मामलों में औद्योगिक न्यायालय या अधिकरण के निर्णय के विरुद्ध कोई अपील नहीं होनी चाहिए। परन्तु आयोग विवादों के प्रसाधारण मामलों तथा मुख्य प्रश्नों को सुलझाने के लिये किसी व्यवस्था के बनाये जाने के विरुद्ध नहीं था। इसके अनुसार सुलह बोर्डों, जाच तथा विवाचन की भी व्यवस्था हो सकती है। परन्तु व्यवस्था इस प्रकार की होनी चाहिये कि उसमें कानूनी बारीकियाँ और कागजी कार्यों-बाहियाँ कम से कम हों। इसके लिये प्रशिक्षित व्यक्ति तथा विशेषज्ञ भी होने चाहियें। आयोग ने मालिकों, श्रमिकों व सरकार के प्रतिनिधियों की एक निवर्तनीय व्यवस्था द्वारा मालिकों व श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्धों को निर्धारित करने के लिये 'आदर्श नियमों' व 'स्तरों' को बनाने की सिफारिश की थी तथा विवाद होने की अवस्था में यह कार्य केवल सरकार द्वारा करने का सुझाव था। इस प्रकार के समझौते अथवा निर्णयों को न्यायालय या अधिकरणों द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिये। अखिल भारतीय प्रकृति के विवादों का सुलझाने के लिये एक केन्द्रीय अधिकरण की स्थापना की सिफारिश की गई थी। तत्काल ही विवादों का निवटारा करने के लिये मालिक मजदूर समितियाँ बनाने का सुझाव दिया गया था। अधिक व्यापक प्रकृति के विवादों के लिये, सम्पूर्ण उद्योग के लिये व केन्द्र में, समुक्त समितियों की स्थापना का सुझाव दिया गया था।

विवादों की रोक-थाम के लिये आयोग ने यह सुझाव दिया था कि मालिकों व श्रमिकों के कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों का उल्लेख स्पष्ट रूप से होना चाहिये। प्राधिकारियों तक श्रमिकों की पहुँच होनी चाहिये। उन्हें उद्योग से सम्बन्धित बातों तथा उनके हित में परिवर्तन लाने वाली सभी बातों का ज्ञान होना चाहिये और उनके सम्बन्ध में सूचनाएँ मिलती रहनी चाहिए। श्रमिकों में सामाजिक मेल-मिलाप बढ़ाने के लिये भी कार्य करने चाहियें। सार्वजनिक क्षेत्र के सम्बन्ध में आयोग का कथन था कि श्रमिक एक नागरिक के रूप में मालिक तथा श्रमिक के रूप में सेवक है। ऐसे संस्थानों में 'कार्य' की दशाएँ तथा कल्याण सम्बन्धी प्रश्न ऐसे होने चाहियें जो दूसरों के लिये आदर्श हों। इनमें रामरत श्रम-कानूनों को भी लागू किया जाना चाहिये तथा निर्देशकों के मण्डल में कुछ व्यक्ति श्रमिकों से सहानुभूति रखने वाले भी होने चाहिये। आयोग ने आयोजना की सफलता के लिये श्रमिक व मालिकों के सघों के सहयोग पर भी जोर दिया था।

## (२) मजदूरी और सामाजिक सुरक्षा—

आयोजना आयोग के अनुसार हाल ही के वर्षों में मुन्धों में वृद्धि होने के साथ-साथ मजदूरी और लाभ में भी बढ़ोतरी हुई है। आयोजना अवधि में मुद्रा-

स्फीति को रोकने के लिये लाभ और मजदूरी को नियन्त्रित करना आवश्यक है। आयोग मजदूरी में वृद्धि करने के पक्ष में नहीं था, सिवाय उस परिस्थिति के जहाँ मजदूरी में अनुचित रूप से असमानताएँ थी या जहाँ पर मजदूरी बहुत कम थी। मजदूरी बोर्डों तथा अधिकरणों की मजदूरी नीति यह होनी चाहिये कि आय की असमानताएँ कम हो तथा राष्ट्रीय आय में श्रमिक को उचित भाग मिले। न्यूनतम मजदूरी विधान को पूर्ण और प्रभावशाली ढंग से आयोजना काल में कार्यान्वित करने का सुभाव था। मजदूरी के समानीकरण का भी सुभाव दिया गया था। बोनस की अदायगी नकदी में सीमित रूप से करनी चाहिये तथा शेप राशि श्रमिक की बचत में जमा हो जानी चाहिये। लाभ-सहभाजन तथा बोनस के बारे में आयोग ने केवल इतना ही सकेत किया था कि इन समस्याओं के लिये एक विशेषज्ञ स्तर पर अध्ययन की आवश्यकता थी। मजदूरी की समस्याएँ सुलझाने के लिये त्रिदलीय आधार पर स्थायी मजदूरी बोर्डों की स्थापना की सिफारिश थी। (अध्याय १५ भी देखिये)।

सामाजिक सुरक्षा के सम्बन्ध में आयोग का कथन था कि इसकी कमी के कारण स्थायी एवं कार्य-कुशल श्रमिक वर्ग की स्थापना में बाधा पड़ती है। तथापि, आयोजना की अवधि में, आयोग ने सुभाव दिया कि श्रमिक क्षतिपूर्ति अधिनियम, मातृत्व कालीन लाभ अधिनियम, कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, कर्मचारी प्रोविडेंट फण्ड अधिनियम, कोयला खान प्रोविडेंट फण्ड निधि और बोनस योजनाओं को पूर्ण तथा उचित रूप से कार्यान्वित करना चाहिये।

### (३) कार्य की दशाएँ—

आयोग के अनुसार कारखानों में कार्य की दशाओं में बहुत अधिक सुधार करने की आवश्यकता थी। इस दृष्टि से सन् १९४८ के कारखाना अधिनियम, सन् १९४९ का वागान थम अधिनियम तथा दुकानों एवं वाणिज्य संस्थानों व मोटर वातायात आदि के लिये जो विधान थे वह पर्याप्त थे, परन्तु उनको उचित रूप से कार्यान्वित किये जाने की आवश्यकता थी। आयोग ने एक औद्योगिक स्वास्थ्य, सुरक्षा व कल्याण के राष्ट्रीय सचिवालय की स्थापना करने का भी सुभाव दिया था (अध्याय १४ तथा १८ भी देखिये)।

### (४) रोजगार और प्रशिक्षण—

आयोजना आयोग ने मानव शक्ति के उचित प्रकार से प्रयोग करने की महत्ता पर विशेष बल दिया था और भर्ती-प्रणाली में सुधार करने के लिये सुभाव दिये थे। रोजगार दफ्तरो का संगठन सुदृढ़ रूप से किया जाना चाहिये। प्रशिक्षण सुविधाओं का उचित रूप से समन्वय किया जाना चाहिये (अध्याय ३ भी देखिये)। उत्पादन व्यय को कम करने के लिये कुछ उद्योगों में सतर्कतापूर्वक विवेकीकरण लागू करने का भी सुभाव दिया गया था।

### (५) उत्पादकता—

मालिक श्रम की उत्पादकता की शिकायत करते हैं परन्तु श्रमिक इस बात को स्वीकार नहीं करते। अतः आयोग ने सुझाव दिया था कि कार्य-प्रणाली, नौकरियों का वर्गीकरण, मजदूरी दर आदि की चालू व्यवस्था का अध्ययन किया जाना चाहिये ताकि कार्यकुशलता तथा उत्पादकता में वृद्धि करने के लिये सुझाव दिये जा सकें। एक अन्तर-कार्य प्रशिक्षण योजना का भी सुझाव दिया गया था।

आयोजना आयोग ने आवास व्यवस्था का एक पृथक् अध्याय में विवेचन किया था। इसका उल्लेख आवास समस्या वाले अध्याय में किया जा चुका है। (अध्याय ६ देखिये)।

कृषक श्रमिकों का भी आयोग ने एक पृथक् अध्याय में विवेचन किया था। १९५१ की जनगणना के अनुसार २६.५ करोड़ ग्रामीण जनसंख्या में से २४.६ करोड़ व्यक्त कृषि-कार्य में लगे हुये थे। इनमें से १८ प्रतिशत कृषक मजदूर एवं उनके आश्रित थे। पंचवर्षीय आयोजना में कृषि व गाँव की उन्नति के लिये जो कार्यक्रम दिये गये थे उनका उद्देश्य इन श्रमिकों की सहायता करना भी था। आयोग ने कृषि श्रमिकों के हित के लिये निम्नलिखित अर्थ सुझाव भी दिये थे : मकानों की जमीनों में मोहसी अधिकार प्रदान करना, भूदान आन्दोलन का अनुमोदन, श्रम उत्पादन, सहकारी समितियों की स्थापना, वित्तीय सहायता, शिक्षा, स्वास्थ्य और न्यूनतम मजदूरी आदि।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के २७वें अध्याय में श्रम नीति और कार्यक्रमों का उल्लेख किया गया था। राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था में औद्योगिक श्रमिक की महत्ता के प्रति पड़ती हुई चेतना को दृष्टिगत रखते हुये प्रथम पंचवर्षीय आयोजना का निर्माण किया गया था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् श्रमिकों को उनके ऐमे अधिकारों को मान लेने के लिये अनेक आश्वासन दिये गये थे जिनकी बहुत समय से उपेक्षा होती रही थी। इन्हें आश्वासनों को वास्तविक रूप देने तथा अर्थ-व्यवस्था के अन्य क्षेत्रों की आवश्यकताओं के अनुसार श्रमिकों से उचित व्यवहार करने के लिये प्रथम आयोजना के अन्तर्गत कुछ प्रयत्न किये गये थे। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में यह उल्लेख था कि औद्योगिक सम्बन्धों में सुधार, विभिन्न स्तरों पर संयुक्त परामर्श की व्यवस्था की सफलता तथा गत पाँच वर्षों में श्रमिकों की वास्तविक आय में वृद्धि को दृष्टिगत रखते हुए यह कहा जा सकता है कि श्रम के क्षेत्र में प्रथम आयोजना सफल रही थी। द्वितीय आयोजना में प्रथम आयोजना के अन्तर्गत निर्धारित श्रम नीति को कुछ संशोधनों के साथ पालू रखा गया। यह संशोधन समाज के समाजवादी ढाँचे के उद्देश्य को मान लेने के कारण किये गये थे। (अध्याय १ भी देखिये)।

आयोजना में इस और संकेत किया गया था कि औद्योगिक प्रजातन्त्र स्थापित करने के लिये शक्तिशाली श्रमिक सघ आन्दोलन का होना आवश्यक है। यह तभी हो सकता है जब श्रमिक संघों की वित्तीय स्थिति में सुधार किया जाये,



श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करने के अधिकार को मान लिया जाये तथा श्रमिकों के नेता भी श्रमिकों में से ही बनाने के प्रयत्न किये जायें। इन सब कार्यों के लिये श्रमिकों को श्रमिक संघबाद और संघ प्रणाली में प्रशिक्षण देना आवश्यक है। (अध्याय ५ भी देखिये)।

औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में द्वितीय आयोजना की सिफारिशों का उल्लेख अध्याय ७ में किया जा चुका है। आयोजना में औद्योगिक अनुशासन के विभिन्न पहलुओं पर जोर दिया गया है। समाज के समाजवादी ढाँचे के लिये यह आवश्यक है कि श्रमिकों को यह भाँग कि उनके आर्थिक एवं सामाजिक स्तर में सुधार हो, स्वीकार कर लेनी चाहिये। परन्तु दूसरी ओर यह भी आवश्यक है कि श्रमिक अपने उत्तरदायित्व को समझें। इसका अर्थ यह है कि हिंसा व अनुशासन-हीनता की प्रवृत्तियों को रोकने के लिये उनके ऊपर कड़ी निगरानी रखनी पड़ेगी।

मजदूरी के सम्बन्ध में आयोजना के प्रस्तावों का उल्लेख अध्याय १५ में किया जा चुका है। कर्मचारी प्रोविडेंट फण्ड योजना और कर्मचारी राज्य बीमा योजना की विस्तृत करने का प्रस्ताव था तथा प्रोविडेंट फण्ड में अतदान की दर ६३% से बढ़ाकर ८३% करने का सुझाव दिया गया था। बोनस और लाभ सह भाजन के सिद्धान्त का और अधिक अध्ययन करने का सुझाव दिया गया था। (अध्याय १५ भी देखिये)।

आयोजना के अनुसार विवेकीकरण की योजनाओं को सम्बन्धित एको में आपनी समन्वित क अनुसार लागू करना चाहिये। विशेष समस्याओं के समाधान हेतु कम्प्रीन सरकार द्वारा एक उच्च प्राधिकारी की नियुक्ति की भी सिफारिश की गई थी।

निर्माण उद्योग व यातायात सेवाओं में काय की दसाओं को विनिमयित करने का सुझाव था। ठके के श्रमिकों को निरन्तर रोजगार प्रदान करने के लिए तथा उनकी काय की दसाओं को उत्तम बनाने के लिये भी यह उठाये जाने चाहिये। कृपक श्रमिका व श्रम न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने तथा उन्हें रोजगार की अन्य सुविधाय प्रदान करने के लिये भी हर प्रकार के प्रयत्न करने चाहिये। (अध्याय २३ भा देखिये)। स्त्री श्रमिका की विशेष समस्याओं की ओर भी उचित ध्यान देना आवश्यक है।

द्वितीय आयोजना में श्रम और श्रम-कल्याण से सम्बन्धित योजनाओं पर १६ ८१ करोड़ रुपये की धनराशि व्यय किए जाने की व्यवस्था थी। इसमें से १२ करोड़ रुपये कन्द्र की तथा ७ ८१ करोड़ रुपये राज्यों की आयोजनाओं पर व्यय किए जाने का सुझाव था। इस सम्बन्ध में जो मुख्य योजनाएँ थी वह प्रशिक्षण सुविधाओं भर्ती क दफ्तरों की स्थापना तथा राजगार सेवा संगठन को विस्तृत करने की थी। (अध्याय ४ भी देखिये)। 'अध्व दृष्टि' (Audio visual) के माध्यम से श्रमिकों को शिक्षा देने के लिये एक फिल्म शाखा की स्थापना भी करने का सुझाव था। आयोजना में यह भी प्रस्ताव था कि कृषि श्रमिकों, मजदूरों और

श्रमिक-तर्ग के पारिवारिक बजटों से सम्बन्धित विषयों पर सर्वेक्षण और जाँच की जायें। राज्यों द्वारा प्रदान की गई कल्याण सुविधाओं की प्रशंसा की गई थी। कोयला व अभ्रक खान कल्याण निधियों के समान ही मँगनीज उद्योग के लिये एक कल्याण निधि बनाने की सिफारिश की गई थी। आयोजना में औद्योगिक भ्रान्वास के लिये भी धनराशि निर्धारित की गई थी जिसका उल्लेख अध्याय ६ में किया जा चुका है।

आयोजना के सुझावों को कार्यान्वित करने के लिये जो पग उठाये गये थे उनकी प्रगति का उल्लेख भी प्रत्येक सम्बन्धित अध्याय में ऊपर दिया जा चुका है।

यह सुझाव दिया गया था कि तृतीय आयोजना में श्रम-नीति का लक्ष्य यह होना चाहिये कि प्रथम दो आयोजनाओं की नीतियों व कार्यक्रमों में जो भाग अपूर्ण रह गये हैं उन्हें पूर्ण किया जाये, विशेष रूप से इन बातों के सम्बन्ध में : उचित तथा आवश्यकता पर आधारित न्यूनतम मजदूरी, प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग, अधिक रोजगार और औद्योगिक विवादों का शीघ्र एवं अन्तिम निपटारा। भारतीय राष्ट्रीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने एक स्मृति-पत्र में यह सुझाव दिया था कि तैजी से बढ़ती हुई कीमतों के विरुद्ध श्रमिकों को सुरक्षा प्रदान करने के लिये लाघान की उपदान-प्राप्त कीमतें निश्चित की जायें, इस बात का निश्चय करने के लिये कि बोनस की मात्रा तथा उसके देने की कसौटी क्या हो एक बोनस आयोग की नियुक्ति की जाये, सरकारी, गैर-सरकारी तथा सहकारी क्षेत्रों के लिये एक ही श्रम-नीति निश्चित की जाये, मुख्य उद्योगों की जर्जरित, सीमान्त तथा कुप्रबन्धित इकाइयों को अपने हाथ में लेने के लिये प्रत्येक उद्योग के लिये एक राज्य द्वारा सहायता-प्राप्त एवं प्रेरित निगम की स्थापना की जाये और उपर्युक्त तीनों ही क्षेत्रों के लिये क्वालीटी का लेक्का-परीक्षण के कार्य का राष्ट्रीयकरण किया जाये। कांग्रेस ने औद्योगिक सम्बन्धों में प्रत्यक्ष बातचीत, श्रम समितियों तथा ऐच्छिक पंच-नियुक्तियों के योगदान पर भी जोर दिया और सुझाव दिया कि सरकार को जो यह अधिकार प्राप्त है कि वह किसी पचाट (Award) को स्वीकृत, अस्वीकृत अथवा संशोधित कर सके, केवल सकट काल के लिये ही सीमित कर दिया जाना चाहिये। मार्च १९६० में, स्थायी श्रम समिति ने यह सिफारिश की कि विवादों का निपटारा करने के लिए ऐच्छिक विवाचन का अधिकाधिक आश्रय लिया जाये, मालिकों व श्रमिकों के संगठनों के परामर्श से विवाचकों (Arbitrators) की सूची तैयार की जाये तथा मालिकों द्वारा श्रमिक सचों को मान्यता प्रदान की जाये।

जनवरी १९६० में, मद्रास में तृतीय अखिल भारतीय श्रम आर्थिक सम्मेलन में यह सुझाव दिया गया था कि तृतीय आयोजना में श्रम-नीति इस बात पर आधारित होनी चाहिये कि औद्योगिक मामलों में राज्य का कम से कम हस्तक्षेप हो और श्रमिक ही अधिकाधिक हिस्सा ले तथा विधान पर कम से कम निर्भर रहा जाये। परन्तु श्रम सम्बन्धी जो भी विधान बने, उसे दृढ़ता से लागू किया

जावे और श्रम-निरीक्षकों को इन्हें अधिकार दिये जायें कि श्रम कानूनों के प्रभाव-पूर्ण कियान्वयन के सम्बन्ध में आश्वस्त हुआ जा सके। श्रम-प्रशासन से सम्बन्धित सरकारी अधिकारियों तथा प्रबन्ध करने वाले कर्मचारी वर्ग को समुचित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिये। अभी तक बेरोजगारी बराबर बढ़ रही है और श्रमिकों में भारी निराशा व्याप्त है। इन दोनों ही बातों से यह प्रकट होता है कि हम प्रथम दो आयोजनाओं में निर्धारित विभिन्न लक्ष्यों को पूरी तरह लागू करने में समर्थ नहीं हुए हैं। इस बात में भी सन्देह व्यक्त किया गया था कि सामाजिक रचना तथा सस्थागत ढाँचे पर परिवर्तन किये बिना क्या हम औद्योगिक लोकतन्त्र की स्थापना कर भी सकते हैं।

### तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में श्रम नीति

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना की अन्तिम रिपोर्ट में अध्याय २५ श्रम नीति के विषय में है। रिपोर्ट में कहा गया है कि उद्योग और श्रमिक वर्ग की विशेष आवश्यकताओं और आयोजित ग्रंथ-व्यवस्था की जरूरतों को देखते हुए श्रम नीति का विकास किया गया है। मालिकों, मजदूरों और सरकार—तीनों दलों की राय विचार विनिमय से जान ली जाती है तथा तीनों दलों के प्रतिनिधियों के संयुक्त परामर्श के फलस्वरूप कुछ सिद्धान्त और व्यावहारिक नीतियाँ बना ली गई हैं। यह परामर्श विभिन्न स्तरों पर किया जाता है और इस त्रिदलीय व्यवस्था के सर्वोच्च शिखर पर भारतीय श्रमिक सम्मेलन है। उक्त त्रिदलीय मत सरकार द्वारा जो वैधानिक तथा प्रशासनिक कार्य श्रम क्षेत्र में किये जाते हैं उनका आधार बन कर राष्ट्रीय श्रम नीति की शक्ति तथा प्रकृति में परिणित होता है। यह नीति ऐच्छिक आधार पर लागू रहती है।

दूसरी आयोजना की अवधि में अनुचित प्रवृत्तियों को रोकने और औद्योगिक सम्बन्धों को सुदृढ़ करने के लिये एक नये दृष्टिकोण को अपनाया गया था, जो कानूनी शक्ति के स्थान पर नैतिक मान्यताओं पर आधारित था। इस समय प्रत्येक स्तर पर यथासम्भव कार्यवाही करके अशांति को रोकने पर बल दिया जा रहा है। दूसरी आयोजना की अवधि में जो उल्लेखनीय विकास हुये उनमें से कुछ निम्नलिखित हैं—उद्योग में अनुशासन सहिता और आचरण सहिता का लागू करना, प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजनाएँ और उद्योग में उत्पादकता बढ़ाने के प्रति बढ़ती हुई जागरूकता। आगामी वर्षों में उन विचारों को पूर्ण रूप से लागू करना है जिनको दूसरी पंचवर्षीय आयोजना की अवधि में लागू करके उपयोगी पाया गया है। औद्योगीकरण की बढ़ती हुई गति को देखते हुये, तीसरी आयोजना में श्रमिकों को महत्वपूर्ण योग देना है और अपने बढ़ते हुये उत्तरदायित्वों को पूरा करना है। सरकारी क्षेत्र के विस्तार के फलस्वरूप श्रम आन्दोलन के कर्तव्यों में गुणगत (Qualitative) अन्तर आ जायगा और इसके फलस्वरूप सामाजिक व्यवस्था को समाजवाद की ओर ले जाने में आसानी होगी।

तृतीय आयोजना में जो थम सम्बन्धी कार्यक्रम व सुझाव दिये गये हैं उनका उल्लेख पिछले पृष्ठों में किया जा चुका है। औद्योगिक सम्बन्धों के बारे में अध्याय ७ देखिये। आयोजना में इस बात पर भी बल दिया गया है कि औद्योगिक सम्बन्धी व्यवस्था में जो कर्मचारी कार्य करते हैं उनके चुनाव और प्रशिक्षण की ओर अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है। इसके लिये एक प्रशिक्षण कार्य-क्रम लागू करने का प्रस्ताव है। श्रमिक शिक्षा कार्य-क्रम के लिये अध्याय ११ देखिये। श्रमिक सघों के सम्बन्ध में आयोजना के सुझाव अध्याय ५ में देखिये। मजदूरी के सम्बन्ध में अध्याय १५ देखिये। सामाजिक सुरक्षा के सम्बन्ध में अध्याय १२ देखिये। छुट्टि श्रमिकों के लिये आयोजना के सुझाव अध्याय २३ में देखिए। धावास के लिये अध्याय १ देखिए। प्रशिक्षण कार्य-क्रमों के लिये अध्याय ३ तथा रोजगार दफ्तरों के सम्बन्ध में सुझाव के लिये अध्याय ३ देखिए। मिलों के बन्द हो जाने से श्रमिकों की राहत के लिये कार्य-क्रम अध्याय १२ में देखिए। उत्पादकता के सम्बन्ध में आयोजना के विचार अध्याय १८ में देखिए।

कार्य की दशाये, सुरक्षा और कल्याण सम्बन्धी जो गतनी व्यवस्थाये हैं उनको और प्रष्टी तरह कार्यान्वित करवाने के लिये, आयोजना के अनुसार, आवश्यक पग उठाने होंगे। इस सम्बन्ध में कार्य दशाये और कुशलता में उत्थति करने में केन्द्रीय थम सस्यान और क्षेत्रीय थम सस्यानों का महत्वपूर्ण योगदान हो सकता है। कारखाना सम्बन्धी अधिनियमों के प्रकाशन के लिए जो राज्य सरकारों ने व्यवस्था की है उसे दृढ़ बनाना होगा। कारखानों में दुर्घटना कम करने के लिए आवश्यक पग उठाने के लिये एक स्थायी रालाहकार समिति की नियुक्ति की जायेगी। खान उद्योग में सुरक्षा-शिक्षा और प्रचार के लिए एक राष्ट्रीय खान सुरक्षा परिषद् की स्थापना करने का सुझाव है। इमारती और निर्माण कार्य के श्रमिकों के लिये अलग सुरक्षा कानून बनाने के प्रश्न पर विचार किया जाएगा। जिस प्रकार कोयला और अभ्रक खान श्रमिकों के लिये कल्याण निधियाँ हैं उसी प्रकार मैंगनीश और कच्चा लोहा खान उद्योगों के श्रमिकों के लिये कल्याण निधियों की स्थापना की जाएगी।

जहाँ तक श्रमिक सहकारी समितियों का सम्बन्ध है। आयोजना में यह कहा गया है कि श्रमिक वर्ग के लिए सहकारिता ने अभी तक कुछ अधिक कार्य नहीं किया है। केवल खान श्रमिकों के लिए कुछ खान समितियाँ हैं तथा कुछ सहकारी धावास समितियाँ भी हैं परन्तु सहकारिता और विभिन्न प्रकार की सहकारी समितियों का श्रमिकों के लिए बहुत लाभ होगा। सहकारी साख समितियों और सहकारी उपभोग समितियों के चलाने में श्रमिक सघों और स्वयं-सेवा संस्थाओं को अधिक रुचि लेनी चाहिये।

उन्हे कि श्रमिकों के सम्बन्ध में आयोजना में यह कहा गया है कि विभिन्न अध्ययनों की सहायता से ऐसे व्यवसाय चुनना सम्भव हो सकता है जिनमें उन्हे के श्रमिकों की पढति को चलाने की इजाजत दी जा सकती है और जहाँ इस पढति

को समाप्त करना सम्भव नहीं है वहाँ ऐसे श्रमिकों के हितों की सुरक्षा के लिए पत्र उठाए जाने आवश्यक है। कुपि और असमर्थित वर्गों में काम करने वाले श्रमिकों की समस्याओं पर सरकार और श्रमिक सघों को विशेष ध्यान देना चाहिए।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना अवधि में श्रम अनुसन्धान का कार्य भी विस्तृत किए जाने की व्यवस्था है। श्रम अनुसन्धान का समन्वय करने के लिए एक छोटी केन्द्रीय समिति की नियुक्ति की जायेगी। इसके अतिरिक्त सरकारी क्षेत्र के बाहर श्रम सम्बन्धी मामलों पर अनुसन्धान करने के लिये संस्थाओं को सुविधायें देने का विचार है।

तृतीय आयोजना में श्रम और श्रम कल्याण के कार्यक्रमों पर जो व्यय होगा उसका अनुमान ७१ ०८ करोड़ रुपये है। इसमें से ४४ करोड़ रुपये केन्द्र द्वारा, २५ १६ करोड़ रुपये राज्यों द्वारा तथा १ ८६ करोड़ रुपये केन्द्रीय प्रशासित क्षेत्रों में व्यय किया जाने का कार्यक्रम है।

चौथी आयोजना में मशीनों की रखरखा के अध्याय २९ में श्रम नीति में तत्सम्बन्धी कार्यक्रमों की विवेचना की गई है जिसका उल्लेख अध्याय १, ३, ५, ७, ८, ११, १२, १५ और २३ में विभिन्न स्थानों पर किया गया है। चौथी आयोजना में श्रमिकों के प्रशिक्षण एवं अन्य कार्यक्रमों के लिए १४५ करोड़ रुपये नियत किए गए हैं।

### आलोचनात्मक मन्त्र्यांकन

इसमें सन्देह नहीं कि आयोजना का सभी सुझाव एवं प्रस्ताव अति सुन्दर है परन्तु बहुत कुछ उनके उचित प्रकार से कार्यान्वित होने पर निर्भर करता है अन्यथा केवल कोरी आशाओं से अधिक सफलता प्राप्त नहीं की जा सकती। औद्योगिक श्रमिकों से सम्बन्धित समस्याओं के समाधान के लिये एक निश्चित मार्ग को अपनाना अति आवश्यक है। तृतीय आयोजना की सबसे बड़ी कमजोरी यह है कि इसमें बराजगारी की समस्या का कोई समाधान नहीं है। जब तृतीय आयोजना प्रारम्भ हुई थी तो देश में ६० लाख व्यक्ति बरोजगार थे, जब कि द्वितीय आयोजना के प्रारम्भ में यह संख्या १३ लाख थी। तृतीय आयोजना के अन्त में, देश में बराजगार लोगों की अनुमानित संख्या १ करोड़ २० लाख थी। चौथी आयोजना की अवधि में इनमें २ करोड़ ३० लाख और रोजगार हूँदने वाली जी वृद्धि होगी। चौथी आयोजना के अन्तर्गत अपनाये जाने वाले कार्यक्रमों से इन ३ करोड़ ५० लाख लोगों में से केवल १ करोड़ ६० लाख लोगों को ही रोजगार मिल सकता है। परिणामस्वरूप १ करोड़ ६० लाख व्यक्ति फिर भी प्रगल्भी आयोजना के प्रारम्भ में बेकार होंगे। एक आयोजना से दूसरी में पुरानी बेरोजगारी का बढ़ना उचित गम्भीर समस्या है। तृतीय आयोजना में लाभ सहभाजकों के बारे में भी कुछ नहीं कहा गया है। अनिवार्य विवाचन के सम्बन्ध में भी आयोजना

में कोई निश्चित बात नहीं कही गई है। श्रमिक संघों में जो बाहरी नेता पाए जाते हैं इस समस्या पर भी आयोजना में और अधिक ध्यान देना चाहिये था। कई स्थानों पर इन बाहरी नेताओं की मालिकों द्वारा तथा श्रमविभाग के अधिकारियों द्वारा भी खुशामद की जाती है और इस कारण श्रमिकों को कई बार उचित व्यवहार प्राप्त नहीं हो पाता। इसके कारण मालिकों को भी कई बार ऐसी माँगों का सामना करना पड़ता है, जिन्हें वह पूरा नहीं कर सकते। मालिक मजदूर सम्बन्धों की समस्या को सुलझाने के लिये अभी तक पूर्ण रूप से मानवीय दृष्टिकोण को नहीं अपनाया गया है। इस ओर अधिक प्रयत्न करने की आवश्यकता है। मालिकों को यह बात समझानी है कि वह श्रमिकों से एक भाईचारे के नाते से व्यवहार कर तथा उद्योग में उन्हें बराबर का भागी मानें। मालिकों को युद्ध तथा उसके पश्चात् के काल में जो अत्यधिक लाभ हुए, उनकी आदत पड़ गई है। उनके दृष्टिकोण में परिवर्तन लाने की आवश्यकता है। इस सम्बन्ध में भी एक दृढ़ नीति अपनानी होगी। औद्योगिक क्षेत्रों में व्याप्त सामाजिक यातायात की ओर भी अधिक ध्यान नहीं दिया गया है। इस सम्बन्ध में सामाजिक कार्यकर्ताओं के कार्य की स्पष्ट व्याख्या होनी चाहिये। इस आरोप की ओर भी अधिक ज्ञान की आवश्यकता है कि श्रम सम्बन्धी कानूनों का अपवर्चन किया जाता है तथा कई स्थानों पर उन्हें लागू नहीं किया जाता। गन्दी वस्तियों की समस्या का समाधान भी तब तक कठिन प्रतीत होता है जब तक सरकार प्रथम स्थानीय निकायों द्वारा इनका अधिग्रहण नहीं कर लिया जाता। जब जमींदारी प्रथा को कृषि अर्थ-व्यवस्था में समाप्त कर दिया गया है तो सरकार द्वारा इन गन्दी वस्तियों के मालिकों को भी सहन नहीं करना चाहिये क्योंकि जैसा श्री शिवाराय एम० पी० ने कहा है कि गन्दी वस्तियों के मालिकों के प्रति कोई सहानुभूति नहीं दिखाई जानी चाहिये। आयोजना में इन वस्तियों के प्रर्जन के लिए वित्तीय व्यवस्था होनी चाहिये थी।

## उपसंहार

किसी भी आयोजना की सफलता के लिये देश के नागरिकों के हृदय में उत्साह, आयोजना में विश्वास, व्यक्तियों में राष्ट्रीय चरित्र तथा अपने कर्तव्य के प्रति स्पष्ट बोध होना अति आवश्यक है। भारत जैसे निर्धन देश में जहाँ व्यक्ति पिछड़े हुए व अज्ञानी हैं तथा अपने ही हितों को ठीक-ठीक नहीं समझते, एक अधिक तकनीकी आयोजना को लागू करने से कोई विशेष लाभ नहीं होगा। आयोजना सरल होनी चाहिये जिसे देश का प्रत्येक व्यक्ति सरलता से समझ सके और जो देश के हर नागरिक को स्पष्ट रूप से बता सके कि उसे क्या करना चाहिये। आयोजना जनसाधारण के लिये होनी चाहिये जिससे सब ही उसमें रुचि ले सकें और आयोजना पर विचार-विमर्श और वाद-विवाद कर सकें। सर्वप्रथम तो व्यक्तियों के चरित्र-निर्माण का प्रयत्न करना चाहिये तथा जीवन के सभी क्षेत्रों में कार्यकुशलता, ईमानदारी, सच्चरित्रता आदि पर बल देना चाहिये। देश के नेताओं

को जनता से निकट सम्पर्क स्थापित करना चाहिये, और उन्हें यह नहीं करना चाहिये कि स्वयं तो भाषण देते रहें तथा दूसरों से कार्य करने के लिये कहते रहें। भारत में ईमानदार और निष्कपट व्यक्तियों की कमी नहीं है; आवश्यकता केवल इस बात की है कि उनके लिये कार्य करने का उचित वातावरण उत्पन्न किया जाय। हम आशा करनी चाहिये कि सरकार, आयोजना एवं जनता का इस महान कार्य में पूर्ण रूप में सहयोग होगा और वास्तविक दृष्टिकोण से सब कार्य किये जायेंगे। यह स्मरण रखना चाहिये कि देश का भविष्य इन पञ्चवर्षीय आयोजनाओं की सफलता अथवा विफलता पर ही निर्भर करता है।

अन्त में, हम तृतीय पञ्चवर्षीय आयोजना के शब्दों में कह सकते हैं कि—  
 “कार्य की विशालता और उनकी बहुमुखी-चुनौती को कम नहीं धाँकना चाहिये। आयोजना में सबसे अधिक बल उसे कार्यान्वित करने, शीघ्र गति और सम्पूर्ण रूप से उसके व्यावहारिक परिणामों पर पहुँचने, अधिकाधिक उत्पादन और रोजगार की स्थिति उत्पन्न करने और मानवी साधनों का विकास करने पर ही होगा। अनुशासन और राष्ट्रीय एकता, सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति तथा समाजवाद के लक्ष्य की प्राप्ति के मूल आधार हैं। तीसरी आयोजना के प्रत्येक पग पर निष्ठा-पूर्ण नेतृत्व, सार्वजनिक सेवाओं की अधिकतम कर्तव्यपरायणता और कार्यकुशलता, जनता के व्यापक सहयोग और सहानुभूति तथा अपने उत्तरदायित्व को पूर्णतया निभाने और भविष्य में अधिक भार वहन करने की तत्परता की आवश्यकता होगी।” हम आशा करते हैं कि हम सब इस चुनौती को स्वीकार करेंगे, ताकि “भारतीय जनता के लिये सुखी जीवन व्यतीत करने का अवसर प्रदान किया जा सके” और विदेशी आक्रमण से देश की रक्षा सफलतापूर्वक की जा सके।

# परिशिष्ट क

## उपभोक्ता मूल्य सूचकांक

### CONSUMER PRICE INDEX NUMBERS

#### सूचकांक का अर्थ तथा उसका महत्व

सूचकांक एक ऐसी प्रणाली है जिसके माध्यम से किसी आर्थिक क्रिया के स्तर में हुए परिवर्तनों को मापा जाता है। ऐसे परिवर्तन सदा होते रहते हैं। विभिन्न अभिप्रायों की पूर्ति के लिये प्रायः यह आवश्यक होता है कि ऐसे परिवर्तनों की दिशाओं और सीमाओं को मापा जाए। उदाहरणार्थ—मूल्य कमी घटते हैं कमी बढ़ते हैं, उत्पादन भी कभी अधिक होता है कभी कम, मजदूरी में भी कभी बढ़ोत्तरी होती है और कभी घटोत्तरी, आदि-आदि। सूचकांक द्वारा इस प्रकार के परिवर्तनों को न केवल मापा जाता है बल्कि उसके माध्यम से किसी स्थान या वर्ग के निर्वाह खर्च में बढ़ोत्तरी या घटोत्तरी का भी ज्ञान हो सकता है। अनेक ऐसे कारण हैं जिन से इन विशिष्ट घटनाओं या क्रियाओं से सम्बन्धित सूचनाओं को प्राप्त करने की आवश्यकता पड़ जाती है। ऐसे सूचकांकों के जीवन-स्तर का बोध होता है। इन्हें प्रतिरिक्त जीवन-स्तर पर मूल्यों के परिवर्तन की क्या प्रतिक्रिया होती है यह भी विदित हो जाता है। आर्थिक, सामाजिक तथा प्रशासनिक कार्यों में भी इस प्रकार की सूचनाओं का विशेष महत्त्व होता है। सम्भवतः इन सूचकांकों की सबसे महत्वपूर्ण व्यावहारिक उपयोगिता यह है कि मजदूरी को इन सूचकांकों से सम्बन्धित कर दिया जाता है और इन सूचकांकों के साथ-साथ मजदूरी भी घटती-बढ़ती रहती है। इस प्रकार मूल्यों तथा निर्वाह-खर्च के बढ़ने या घटने के साथ-साथ मजदूरी में भी वृद्धि या ह्रास स्वतः होते रहते हैं।

निर्वाह-खर्च स्वभावतः उपभोग के अन्तर्गत आने वाली विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों पर निर्भर रहता है। किन्तु सभी वस्तुओं के मूल्य सदा एक साथ नहीं घटते-बढ़ते हैं। कुछ वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि होती है तो कुछ वस्तुओं के मूल्य गिरते भी हैं। इसके प्रतिरिक्त विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों में भिन्न-भिन्न दरों पर बढ़ोत्तरी या कमी भी हो सकती है। अतः विभिन्न समयों पर विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों की सूची से स्पष्ट स्पष्ट रूप से प्रकाश में नहीं आ पाती। सूचकांकों का उद्देश्य यह होता है कि ऐसी विभिन्नताओं को कम कर दिया जाए और मूल्य परिवर्तनों की मुख्य प्रवृत्तियों या उनके व्यापक आँकड़ों को ज्ञात करने में सहायता मिले। सूचकांकों द्वारा आर्थिक क्रियाओं की तुलना करना सम्भव हो जाता है, इसलिये उन्हें कभी-कभी 'आर्थिक बरोमीटर' (Economic Barometers) भी कहा जाता है।



गत कुछ वर्षों में निर्वाह खर्च सूचकांक से सम्बद्ध साहित्य का पर्याप्त मात्रा में प्रकाशन हुआ है। इस विषय पर अन्तर्राष्ट्रीय श्रम कार्यालय द्वारा तैयार की गई निर्वाह खर्च सांख्यिकी रिपोर्ट से भी बहुमूल्य सूचना प्राप्त होती है। यह रिपोर्ट श्रम सांख्यिकी शास्त्रियों के अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन के उस छठे अधिवेशन में प्रस्तुत करने के लिये तैयार की गई थी जो अगस्त १९४७ में 'मान्ट्रीयल' नामक स्थान पर हुआ था। नवीनतम परिभाषा के अनुसार "निर्वाह-खर्च सूचकांक इस उद्देश्य से बनाये जाने है कि जिन सेवाओं और वस्तुओं की उपभोक्ता माँग करता है उनके फुटकर मूल्यों के परिवर्तनों को उचित प्रसार से महत्वांकन (Weighting) करके मापा जाये।" अन्तर्राष्ट्रीय शब्दावली के प्रयोग के अनुसार 'निर्वाह खर्च सूचकांक' के स्थान पर अब 'उपभोक्ता मूल्य सूचकांक' वाक्यांश का प्रयोग होने लगा है। यह नया वाक्यांश इस कारण भी अधिक उपयुक्त है कि सूचकांक वास्तव में उपभोक्ता की वस्तुओं के मूल्यों को ही मापते हैं।

### सूचकांक की निर्माण विधि

उपभोक्ता मूल्य सूचकांक की निर्माण विधि से उपरोक्त बात और भी स्पष्ट हो जायेगी। क्योंकि जीवन स्तर तथा निर्वाह खर्च स्थान-स्थान पर तथा वर्ग वर्ग में भिन्न होता है इसलिए यह आवश्यक है कि सूचकांक के निर्माण में प्रारम्भ में उस वर्ग या क्षेत्र की सीमायें नियत कर ली जायें जिसके लिये सूचकांक का निर्माण किया जा रहा हो। इसके पश्चात् एक आधार काल (Base Period) का निर्वाचन किया जाता है। इस आधार काल से भावी वर्षों के मूल्य का तुलनात्मक स्तर नियत किया जाता है। किसी एक वर्ष का सूचकांक यह सूचित करता है कि आधार वर्ष के मूल्यों के अनुसार उस वर्ष के मूल्य का क्या प्रतिशत है। एक साधारण उदाहरण से ही यह बात स्पष्ट हो जायेगी। यदि किसी विशेष वर्ष के मूल्य निर्वाचित किये गये आधार वर्ष के मूल्यों से चार गुना अधिक हैं तो उस वर्ष का सूचकांक ४०० माना जायेगा जब कि आधार वर्ष का सूचकांक सदा १०० माना जाता है। तुलना करने वाले स्तर को आधारित करने के लिये आधार वर्ष को स्पष्टतया साधारण वर्ष होना चाहिये, अर्थात् उस वर्ष में मूल्य न तो बहुत अधिक होने चाहियें और न बहुत कम। उदाहरणतः उपभोक्ता मूल्य सूचकांक का आधार वर्ष सन् १९३६ का वर्ष प्रारम्भ में माना गया था। इस समय तक कम मूल्यों का काल समाप्त हो चुका था जबकि ऊँचे मूल्यों का काल प्रारम्भ भी नहीं हुआ था। कभी-कभी केवल एक वर्ष को ही आधार वर्ष मानने के स्थान पर सभी असाधारणताओं को दूर करने के लिये एक लम्बी अवधि को भी आधार वर्ष के रूप में मान लिया जाता है।

इसके अतिरिक्त जो वस्तुयें किसी सम्बन्धित वर्ग के रहन सहन के अन्तर्गत आती हैं, उनका निर्वाचन करके उनके मूल्यों के आँकड़े एकत्रित कर लिये जाते हैं।

समय-समय पर भिन्न-भिन्न स्थानों से उनके मूल्यों के माप प्राप्त किये जाते हैं, ताकि उनका प्रतिनिधित्वात्मक (Representative) रूप से ज्ञान हो सके।

जब सब वस्तुओं के मूल्य प्राप्त हो सकते हैं तो उन्हें 'मूल्य प्रतिशत' या 'मूल्य सापेक्ष' (Price Relatives) कहा जाता है, अर्थात् आधार वर्ष के मूल्यों के अनुसार उनका प्रतिशत निकाला जाता है। तदुपरान्त इन 'मूल्य सापेक्षों' का औसत निकाल लिया जाता है। महत्वांकित औसत को सामान्यतया अधिक प्राथमिकता दी जाती है, ताकि प्रत्येक मद को उचित रूप से महत्व दिया जा सके। अमहत्वांकित (Unweighted) औसत सभी मदों को समान रूप से महत्व देते हैं, परन्तु ठीक यही है कि कुछ मदों को दूसरी मदों की अपेक्षा अधिक महत्व दिया जाए। प्रत्येक वस्तु के मूल्य सापेक्ष को एक महत्वांकन से गुणा कर दिया जाता है और इस प्रकार प्राप्त किये गए आंकड़ों को जोड़कर उनमें महत्वांकन के कुल योग से भाग दे देते हैं। भिन्न-भिन्न वस्तुओं का महत्वांकन करने के लिये अनेक प्रणालियाँ अपनाई जाती हैं।

सामान्यतया जो विधि अपनाई जाती है वह यह है कि प्रथम तो जिस स्थान के लिए सूचकांक का निर्माण करना होता है, उस विशेष स्थान में पारिवारिक बजट की पूछताछ की जाती है और प्रत्येक मद पर प्रत्येक परिवार द्वारा व्यय की गई औसत धनराशि ज्ञात कर ली जाती है। यही आँकड़े—जो आधार वर्ष में उपभोग की गई वस्तुओं के प्रत्येक मद के मूल्यों को बताते हैं—महत्वांकन देने का कार्य करते हैं। महत्वांकित औसत निकालने की प्रणाली यह है कि प्रत्येक मूल्य सापेक्ष को इसके महत्वांकन से गुणा कर दिया जाता है और इस प्रकार प्राप्त किये गए आंकड़ों को उसमें जोड़कर महत्वांकन के कुल योग से उसमें भाग दे देते हैं।

इसके अतिरिक्त एक अन्य प्रणाली यह है कि उपभोग के अन्तर्गत आने वाली समस्त वस्तुओं के मदों को विभिन्न वर्गों में विभाजित कर दिया जाता है, उदाहरणतः खाद्यान्न वर्ग, वस्त्रादिक वर्ग, आदि। प्रत्येक वस्तु का मूल्य-सापेक्ष उस अनुपात से महत्वांकित किया जाता है; जो अनुपात इस विशेष वस्तु पर किए गए व्यय का उस वर्ष पर किए गए कुल व्यय से होता है। इस प्रकार प्रत्येक वर्ग के लिए एक मूल्य सापेक्ष प्राप्त हो जाता है। इन वर्गों के मूल्य-सापेक्षों के महत्वांकित औसत से सूचकांक का निर्माण होता है और प्रत्येक वर्ग के व्यय का जो अनुपात कुल व्यय से होता है, उससे महत्वांकन निकाला जाता है।

**उपभोक्ता मूल्य सूचकांक तथा उनकी सीमाएँ**

उपभोक्ता मूल्य सूचकांक, जिसको पहले निर्वाह खर्च सूचकांक कहा जाता था, विभिन्न वर्गों के व्यक्तियों के निर्वाह खर्च में जो परिवर्तन होते हैं उन्हें मापने के लिये बनाया जाता है। भारत में ऐसे सूचकांक अधिकांशतः धनिक वर्गों से सम्बन्धित हैं। उपभोक्ता मूल्य सूचकांक से निर्वाह खर्च में हुए परिवर्तनों का

पर्याप्त सीमा तक प्रतिनिधित्वात्मक ज्ञान हो जाता है। लेकिन सब तो यह है कि उनसे इन परिवर्तनों का कोई ठीक-ठीक बोध नहीं हो सकता। भिन्न-भिन्न वस्तुओं पर व्यय की गई आय का अनुपात प्रत्येक परिवार में भिन्न होता है। इससे अतिरिक्त इस अनुपात में समयानुसूल परिवर्तन भी होते रहते हैं। अतः यह भी सम्भव है कि सूचकांक प्रत्येक परिवार की स्थिति को श्रवण सम्बन्ध काल तक वास्तविकता को ठीक-ठीक व्यक्त न कर सकें। फिर भी जिन मूल्यों का निर्वाह-खर्च पर प्रभाव पड़ता है, सूचकांक से उनका सामान्य ज्ञान तो हो ही जाता है।

### भारत में उपभोक्ता मूल्य सूचकांक

भारत में उपभोक्ता मूल्य सूचकांक का सफल प्रारम्भ अभी हाल में प्रारम्भ में किया गया है। निर्वाह खर्च सम्बन्धी विश्वसनीय आँकड़ों के अभाव में प्रथम महापुट के पश्चात् औद्योगिक विवादों का निपटारा करने में बड़ी असुविधा अनुभव की गई थी। बम्बई राज्य प्रथम प्रान्त था, जिसने निर्वाह खर्च सूचकांक तैयार करने के लिए 'महत्वाकन' पर पहुँचने के अभिप्राय से सर्वप्रथम पारिवारिक बजट पृथक्ता की। बम्बई श्रम कार्यालय ने सन् १९२१-२२ में शोलापुर और अहमदाबाद आदि में इसी प्रकार की अन्य पृथक्ता करके बम्बई नगर की पृथक्ता का अनुकरण किया। जहाँ तक अन्य प्रान्तों का सम्बन्ध था सन् १९२६ में मध्य-भारत सरकार ने नागपुर में तथा सन् १९२३ में बिहार तथा उड़ीसा सरकार ने भरिया तथा जमशेदपुर में पारिवारिक बजट पृथक्ता की थी। रॉयल श्रम आयोग ने पारिवारिक बजट के आँकड़ों के अभाव की ओर ध्यान आकर्षित किया था और दिल्ली, मद्रास, कानपुर, जमशेदपुर और भरिया की कोयला खानों के केन्द्रों में व्यापक रूप से पारिवारिक बजट पृथक्ता करने की सिफारिश की थी। इसके अतिरिक्त आयोग ने यह भी कहा था "विश्वसनीय निर्वाह खर्च सूचकांक का निर्माण जो उस पृथक्ता के परिणामस्वरूप होगा जिसकी हम सिफारिश करते हैं, मालिकों तथा सम्बन्धित प्रान्तीय सरकारों के लिए बड़ा लाभप्रद प्रमाणित होगा।" इस आयोग की रिपोर्ट के प्रकाशित होने के पश्चात् सन् १९३२-३३ में बम्बई श्रम कार्यालय ने बम्बई नगर में पृथक्ता की थी। मद्रास सरकार ने सन् १९३५-३६ में मद्रास में पृथक्ता की थी और उत्तर प्रदेश सरकार ने सन् १९३५-३६ में इसी प्रकार की पृथक्ता कानपुर में की थी, जो किसी कारणवश प्रकाशित नहीं हो सकी। (अध्याय १७ भी देखिए)।

भारत में अब अनेक उपभोक्ता मूल्य सूचकांक निर्मित किए जाते हैं। निर्वाह खर्च सूचकांक के निर्माण की विधि का ब्योरा उस जापिका (Memorandum) में मिलता है जो भारत सरकार के आर्थिक सलाहकार से सम्बन्धित सांख्यिकी-शास्त्री ने १९४२ में नई देहली में जो श्रम-मन्त्री सम्मेलन हुआ था उसके लिये तैयार किया था। एक अन्य प्रकाशन "भारत में व्यापारिक स्थिति से सम्बद्ध मासिक सर्वेक्षण" में भी बम्बई, अहमदाबाद, कानपुर, जमशेदपुर और भरिया इत्यादि

श्रीसोमिक केन्द्रों के २७ श्रमिक वर्ग उपभोक्ता मूल्य सूचकांक प्रकाशित किये जाते हैं। भारत सरकार की योजना का विवरण नीचे दिया गया है। उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों का निर्माण राज्य सरकारों तथा केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय के 'श्रम ब्यूरो' द्वारा भी किया जाता है।

भारत में उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों के दोष

विभिन्न सूचकांक एक ही आधार पर या एक ही पद्धति के अनुसार नहीं बनाये जाते। बम्बई उपभोक्ता मूल्य सूचकांक जून सन् १९३४ को समाप्त होने वाले वर्ष के आधार पर बनाया जाता था। ग्रहमदाबाद सूचकांक जुलाई, सन् १९२७ को समाप्त होने वाले वर्ष के आधार पर संकलित किये जाते थे। कामपुर सूचकांक का आधार अगस्त, सन् १९३६ का वर्ष था। जमशेदपुर सूचकांक सन् १९०६-१९१४ की पंचाब्दि के आधार पर संकलित किया जाता था। अब कुछ गत वर्षों से विभागीय सांख्यिकी-शास्त्रियों की स्थायी समिति के कार्य दल की सिफारिशों के फलस्वरूप विभिन्न सूचकांकों के लिये सन् १९४६ के फेब्रुअरी वर्ष को आधार वर्ष मान लिया गया है। (१९४६=१००)। सितम्बर, १९५० में, श्रम ब्यूरो ने फैक्टरियों, खानों तथा बागानों के ५० चुने हुए केन्द्रों में काम करने वाले श्रमिकों के पारिवारिक रहन-सहन सम्बन्धी सर्वेक्षण किये हैं। इन सर्वेक्षणों के अनुसार, १९६०=१०० के आधार पर ४६ केन्द्रों के श्रमिकों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों का नया संकलन तथा प्रकाशन किया गया है। कृषि श्रमिकों के सम्बन्ध में भी १९६०-६१=१०० को आधार मानकर उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों की नई श्रृंखला का संकलन व प्रकाशन किया गया है।

इसके अतिरिक्त ऐसी मर्दें भी, जिन पर विभिन्न केन्द्रों के सूचकांक आधारित हैं, स्थान-स्थान पर भिन्न होती हैं। सामान्यतया ऐसी मर्दों का जिनके आधार पर सूचकांक बनाए जाते हैं ५ मुख्य वर्गों में वर्गीकरण किया गया है। (१) खाद्य पदार्थ, (२) ईंधन और प्रकाश, (३) मकान का किराया, (४) कपड़े, बिस्तर तथा जुते, (५) विविध। साधारण मर्दों के सम्बन्ध में काफी सीमा तक अधिकांश सूचकांक व्यापक हैं। लेकिन भरिया के सूचकांक में ईंधन और प्रकाश को सम्मिलित नहीं किया गया था। बिहार के विभिन्न केन्द्रों में मकान का किराया सूचकांक की मर्दों में सम्मिलित नहीं था। अधिकांश सूचकांकों में कपड़े की मद को अपर्याप्त महत्त्व दिया जाता है। बिहार तथा उड़ीसा में 'विविध' मद को सम्मिलित ही नहीं किया गया है, जबकि यद्रास में इस प्रकार की ६ मदें सम्मिलित हैं।

स्थान-स्थान पर महत्त्वानों में भी अन्तर होता है। यह महत्त्वान सामान्य-तया व्यापक पारिवारिक बजट पूछताछ पर आधारित होने चाहिये। लेकिन विस्तृत रूप में पूछताछ तो केवल कुछ ही केन्द्रों में की गई है। इनमें बम्बई, ग्रहमदाबाद या मद्रास आदि के नाम विशेष उल्लेखनीय हैं। उत्तर-प्रदेशीय श्रम कार्यालय द्वारा सन् १९३५-३६ में एकत्रित किए गये केवल ३०० पारिवारिक

वजटो के आधार पर ही कानपुर सूचकांक का महत्वांकन किया गया था। पञ्जाब सूचकांक में महत्वांकन उन थमिकों के १३८ पारिवारिक वजटो पर आधारित था, जिनकी मासिक आय ५० रु० से कम थी। यह आकड़े रॉयल थम आयोग ने अपनी जाँच के सम्बन्ध में एकत्रित किये थे।

इसके अतिरिक्त मूल्य सग्रह की ऐजेन्सी या पद्धति में भी समानता नहीं पाई जाती। मध्य प्रदेश तथा पंजाब में इस कार्य के लिये प्रशिक्षित कर्मचारी ही नहीं हैं। कुछ जिलों में, जैसे मद्रास में, सप्ताह में एक दो बार मूल्य सग्रहीत किये जाते हैं। दम्बई अहमदाबाद और कानपुर में सप्ताह में एक बार और मध्य प्रदेश तथा पंजाब में महीने में एक बार मूल्य सग्रहीत किये जाते हैं।

इस प्रकार वर्तमान प्रकाशित सूचकांक में अनेक त्रुटियाँ हैं और निर्वाह स्तर के परिवर्तनों को व्यक्त करने में यह उचित रूप से सहायता नहीं दे सकते। इसके अतिरिक्त स्थान-स्थान पर उनमें विभिन्न प्रकार की असमानताएँ पाई जाती हैं और उनमें तुलना करने में कठिनाई होती है। आजीवन सूचकांक का निर्माण प्रायः औद्योगिक क्षेत्रों के लिये ही होता है। और औद्योगिक क्षेत्रों के लिये बहुत कम सूचकांक मिलते हैं और आजीवन क्षेत्रों के लिये तो वे बिल्कुल ही नहीं पाये जाते। जी० आई० पी० रेलवे में महगाई भत्ते से सम्बन्धित एक विवाद की जाँच करा हुये १९४० में 'राज' जाँच आयोग ने यह कहा था "वर्तमान उपलब्ध सूचकांक में से तो कोई भी सूचकांक पूर्णतया सतोषप्रद नहीं है। जिन भत्तों को हमने सिफारिश की है उनमें किसी प्रकार के सतोषजनक संशोधन के लिये सर्वप्रथम इस बात की आवश्यकता है कि शहर, नगर तथा ग्राम, तीनों प्रकार के विभिन्न क्षेत्रों के लिये आज तक की तिथि के निर्वाह स्तर सूचकांक को तैयार किया जाये। इसलिये हम इस बात की सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सरकार के कार्य के लिये इस प्रकार के आकड़ों को तैयार करने और उनके अभिरक्षण (Maintenance) के प्रश्न पर भारत सरकार द्वारा विचार विनिमय किया जाना चाहिए।"

### भारत सरकार की योजना

तदुपरान्त उपभोक्ता मूल्य सूचकांक को तैयार करने तथा उनके अभिरक्षण के लिये ५० निर्वाचित स्थानों पर नवीन केन्द्रीय नियन्त्रित योजना बनाई गई थी। प्रारम्भिक पथ के रूप में सरकार ने यह निश्चय किया कि उन केन्द्रों के लिए पुनः मूल्य सूचकांक तैयार कर लिये जायें, जिनके लिये उपभोक्ता मूल्य सूचकांक अन्ततः तैयार करने की योजना थी। परिणामस्वरूप सितम्बर १९५८ में थम व्यूरो द्वारा फंक्शरियो, खानो तथा वागान के ५० केन्द्रों में थमिकों के परिवारों के रहन-सहन का सर्वेक्षण किया गया। इस सर्वेक्षण का उद्देश्य था कि ऐसे आकड़े एकत्र किये जायें जिनमें अनेक केन्द्रों के लिये तथा सम्पूर्ण भारत के लिये समान रूप से, थमिक वर्ग के उपभोक्ता मूल्य सूचकांक की नई शृंखला का निर्माण किया जाए तथा

श्रमिकों के रहन-सहन के स्तर का भी अध्ययन किया जाये। इसके आधार पर औद्योगिक श्रमिकों के लिये नये उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (आधार वर्ष १९६० = १००) बनाये गये हैं तथा ४६ केन्द्रों के लिये प्रकाशित भी किये जा चुके हैं। अन्य केन्द्रों से सम्बन्धित कार्य भी प्रगति पर है। जहाँ तक ग्रामीण क्षेत्रों का सम्बन्ध है, इनके लिये देश के विभिन्न भागों में ११ केन्द्र निर्वाचित किये गये हैं; जो सामान्यतः छोटे-छोटे रेलवे स्टेशनों के पास हैं। फुटकर मूल्य स्टेशन-मास्टरों द्वारा एकत्रित किये जाते हैं। इस प्रकार नियमित रूप से सूचकांक बनाये जाते हैं। १९५०-५१ तथा १९५१-५२ की कृषि श्रमिक पूछताछ से प्राप्त सूचना के आधार पर भी ग्रामीण क्षेत्रों के लिये सूचकांक बनाने में सहायता मिली है। कुछ नगर और ग्रामीण क्षेत्रों के लिये भारतीय 'लेबर जर्नल' में भी सूचकांक प्रकाशित किये जाते हैं।

इस प्रकार सरकार इस सम्बन्ध में तीन योजनाओं को साथ-साथ चला रही है :—(क) मुख्य उपभोक्ता मूल्य सूचकांक योजना, (ख) फुटकर मूल्य सूचकांक योजना (वाहरी केन्द्र), तथा (ग) फुटकर मूल्य सूचकांक योजना (ग्रामीण केन्द्र)। विभिन्न स्थानों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांक

प्रत्येक राज्य सरकारें भी फुटकर मूल्य एकत्रित करने में सलग्न हैं और मूल्य संकलित करके श्रमिक वर्ग उपभोक्ता मूल्य सूचकांक प्रकाशित करती है। ऐसे कुछ विख्यात सूचकांक बम्बई, कानपुर तथा मध्य-प्रदेश के हैं। राज्य सरकारों तथा श्रम ब्यूरो द्वारा जो श्रमिक वर्ग उपभोक्ता मूल्य सूचकांक संकलित किये जाते हैं उनका बरीरा प्रत्येक मास 'इण्डियन लेबर जर्नल' में प्रकाशित होता है। अतः विस्तृत रूप से यदि गता सगता हो तो इस जर्नल में व्योरा मिल सकता है। अब सभी केन्द्रों के लिये १९४६ = १०० को आधार वर्ष मानकर यह सूचकांक प्रकाशित किये जाते हैं। आरम्भ में भिन्न-भिन्न केन्द्रों के लिये आधार वर्ष भी भिन्न होता था। भारत सरकार के श्रम ब्यूरो द्वारा सूचकांक दो योजनाओं के अन्तर्गत प्रकाशित किये जाते हैं—(१) श्रम ब्यूरो अन्तरिम क्रम के श्रमिक वर्ग के लिये अखिल भारतीय औसत उपभोक्ता मूल्य सूचकांक (१९४६ = १०० को आधार वर्ष मानकर)। (२) २१ केन्द्रों के लिये श्रमिक वर्ग के लिये श्रम ब्यूरो उपभोक्ता मूल्य सूचकांक। इसका आधार वर्ष १९४६ है; परन्तु व्यापार के लिये अगस्त १९५१ से जुलाई १९५२ तक का आधार वर्ष है। (३) १९६० = १०० के आधार पर कुछ केन्द्रों के औद्योगिक श्रमिकों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों की वयी श्रेणी (४६ केन्द्रों से सम्बन्धित आँकड़े प्रकाशित हो चुके हैं)। ऐसे सूचकांक आगे दिये गये हैं—

(१) सम्पूर्ण भारत के श्रमिक वर्ग के उपभोक्ता मूल्य सूचकांक  
(१९४६=१०० के आधार पर अन्तरिम थेणी)

वर्ष	अखिल भारतीय (अन्तरिम थेणी)	वर्ष	अखिल भारतीय (अन्तरिम थेणी)	वर्ष	अखिल भारतीय (अन्तरिम थेणी)
१९५१	१०५	१९५८	११६	१९६३	१३४
१९५२	१०६	१९५९	१२१	१९६४	१५२
१९५५	९५	१९६०	१२४	१९६५	१६६
१९५६	१०५	१९६१	१२६	१९६६	१८४
				दिस०	
१९५७	१११	१९६२	१३०	१९६६	१९७

(२) ग्राम व्यूरो का श्रमिक वर्ग के लिए औसत उपभोक्ता  
मूल्य सूचकांक (सामान्य) आधार १९४६=१००

	१९६३	१९६४	१९६५
ग्राम व्यूरो द्वारा एकत्रित सूचकांक			
१ अजमेर	११८	१३३	१८१
२ दहरी आनसोत	११८	१३५	१५७
३ कटक	१४८	१७१	१८५
४ बहरामपुर	१४०	१५५	१५८
५ गोहाटा	१११	१२४	१३४
६ मिलचर	१२०	१२८	१४६
७ तिनसुखिया	१२६	१४७	१५४
८ लुधियाना	११६	१२६	१३७
९ अकाला	११६	१३६	१४३
१० जबलपुर	१३७	१६०	१६४
११ छटकपुर	१३३	१३६	१४२
१२ बागान केन्द्र	१४८	—	—
१३ ब्यावर	१०८	१३५	१३६
राज्यों द्वारा एकत्रित सूचकांक			
१४ मद्रास नगर	१५१	१६६	१८७
१५ बम्बई	१४६	१६८	१७६
१६ जोलापुर	१२७	१५३	१५६
१७ जलगाँव	१२३	१६१	१७०
१८ नागपुर	१३६	१७३	१६०
१९ मैसूर	१५२	१६५	१६१
२० इरनाकुलम	१४१	१५७	१७२
२१ त्रिपुरा	१४४	१६१	१७८

(३) औद्योगिक अधिकों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांकों की अम धूरो की नई श्रेणी (आधार १९६० = १००)

केन्द्र	१९६१	१९६५	१९६६	केन्द्र	१९६१	१९६५	१९६६
<b>दिल्ली :—</b>				<b>पश्चिमी बंगाल :—</b>			
दिल्ली	१०३	१३४	१४७	कलकत्ता	१०१	१२५	१४४
<b>पंजाब :—</b>				हवाड़ा	१००	१३२	—
अमृतसर	१०२	१३६	१५१	भासमसोल	६६	१३४	—
<b>असम :—</b>				रानीगंज	६५	१३३	—
डिगबोई	१०४	१३५	१५५	दाजलिग	६६	१४०	—
लवाक	१०२	१२५	१५४	खलपाईगुडी	१०१	१४२	—
रंगपाड़ा	१०५	१३२	१५४	<b>आन्ध्र प्रदेश :—</b>			
मरियानी	६६	१३२	१५५	गन्तूर	१०५	१०१	१४६
डोनडुमा	१०२	१३१	१४४	हैदराबाद	१०४	१३७	१५४
<b>बिहार :—</b>				गुडूर	१०६	१३३	१४७
जमशेदपुर	१०१	१३३	—	<b>मैसूर :—</b>			
सींगहिर	१०४	१४७	१७५	बगलौर	१०५	१३६	१५६
भरिगा	१००	१४२	१५६	कोलार स्वर्ण-क्षेत्र	१०२	१३३	१५०
न्योमण्डी	६६	१३६	१७५	चिकमोगतूर	१०२	१४५	१५०
कोडरमा	१०६	१४६	—	अन्नामलकी	१०५	१४७	१७३
<b>हरियाणा :—</b>				<b>उड़ीसा :—</b>			
थमुनानगर	१०२	१३४	१५३	सम्पलपुर	१००	१३३	१५७
<b>जम्मू व कश्मीर :—</b>				बरबिल	६५	११६	१५६
श्रीनगर	१०४	१३५	१५१	<b>केरल :—</b>			
<b>मध्य प्रदेश :—</b>				अल्वाई	१००	१४२	१५६
भोपाल	१०५	१३५	१५५	अलेप्पी	१०२	१३२	१४७
इन्दौर	१०६	१४०	१५४	मुन्दकायम	१०३	१३५	१४६
खालियर	१०६	१३७	१५४	<b>राजस्थान :—</b>			
बालाघाट	१०५	१४१	१५३	अजमेर	१०५	१३०	१४७
<b>उत्तर प्रदेश :—</b>				जयपुर	१०६	१३७	१५५
कानपुर	१०१	१४५	१५०	<b>महाराष्ट्र :—</b>			
वाराणसी	१०२	१६१	१७४	बम्बई	१०३	१२४	१४३
सहारनपुर	१०२	१४१	१२२	नागपुर	६७	१३६	१४४
<b>गुजरात :—</b>				शोलापुर	६६	१२३	१४५
भावनगर	१०२	१३२	१४३	<b>त्रिपुरा :—</b>			
अहमदाबाद	१०२	१२६	१४०	आधार (१९६१)	—	१२५	१५०



# परिशिष्ट ख

## बेरोजगारी

### UNEMPLOYMENT

#### बेरोजगारी का अर्थ व परिभाषा

बेरोजगारी का अध्ययन बहुत ही जटिल है क्योंकि इसके अध्ययन में सम्पूर्ण आर्थिक प्रणाली के कार्य-मंचालन की जांच करनी पड़ती है। बेरोजगारी जैसी बुराई के प्रस्तावित उपचार अनेक हैं। परन्तु बेरोजगारी के कारणों की जितनी अधिष्ठा जाँच की जाती है उतना ही अधिक यह ज्ञात होता है कि किन्हीं एक उपचार से इस बुराई को दूर नहीं किया जा सकता। प्रायः लोग यह ठीक-ठीक नहीं समझते कि बेरोजगारी के कारण आर्थिक प्रणाली में बहुत गहराई तक पहुँचे होते हैं। आर्थिक विकास के लिए रोजगार की समस्या जितनी अधिक महत्व रखती है उतना अन्य किसी समस्या का महत्व नहीं है। जब तक आर्थिक क्रियाओं का मूल उद्देश्य मानव आवश्यकताओं की मनुष्यिष्ठ रहेगा तब तक बेरोजगारी एवं अपूर्ण रोजगार के होने का अर्थ यही होगा कि देश में आर्थिक असन्तोष तथा निर्धनता व्याप्त है। रोजगार के अवसर जितने अधिक होंगे उतनी ही व्यक्तियों की समृद्धि अधिक होने की सम्भावना होगी तथा वस्तुओं का उत्पादन बढ़ेगा और सेवाओं में वृद्धि होगी। इनसे अन्ततः राष्ट्रीय कल्याण में भी वृद्धि होगी।

किसी विशेष काल में किसी व्यवसाय या उद्योग में रोजगार की मात्रा से तात्पर्य उन मानव घण्टों के कार्य से होता है जो उस विशेष समय में किया जाता है। परन्तु बेरोजगारी का विचार इतना स्पष्ट नहीं है। बेरोजगारी की परिभाषा इस प्रकार से नहीं की जा सकती कि जब भी कोई व्यक्ति कार्य नहीं कर रहा है तो वह बेरोजगार है। उदाहरणतः, यदि रात्रि में व्यक्ति सोता है तो उसे बेकार अथवा बेरोजगार नहीं कहा जा सकता। प्रोफेसर पीगू के अनुसार किसी व्यक्ति को तभी बेरोजगार कहा जा सकता है जब उसे रोजगार प्राप्त करने की इच्छा तो होती है परन्तु उसे रोजगार नहीं मिलता। इसके अतिरिक्त रोजगार प्राप्त करने की इच्छा के विचार की विवेचना प्रतिदिन कार्य करने के घण्टे, मजदूरी की दर तथा मनुष्य के स्वास्थ्य की दशाओं की ध्यान में रख कर करनी चाहिये। यदि किसी उद्योग में काम करने के सामान्य घण्टे आठ हैं परन्तु कोई व्यक्ति नौ घण्टे कार्य करने की क्षमता तथा इच्छा रखता है तो कोई यह नहीं कह सकता कि वह दिन में एक घण्टा बेकार रहता है। दूसरे, मजदूरी प्राप्त करने की इच्छा का अर्थ प्रचलित मजदूरी की दरों पर कार्य करने की इच्छा से लेना चाहिए। उदाहरण के

लिये, एक ऐसे व्यक्ति को बेरोजगार नहीं कहा जा सकता जो तब कार्य करना पसन्द करता है जब प्रचलित मजदूरी की दर १० रु० प्रतिदिन हो, परन्तु उस समय कार्य नहीं करना चाहता जब प्रचलित मजदूरी की दर ५ रु० प्रतिदिन हो। इसके अतिरिक्त ऐसे व्यक्ति को बेरोजगार नहीं कहा जा सकता जो कार्य करने की इच्छा तो रखता है परन्तु बीमारी के कारण कार्य नहीं कर पाता।

अतः बेरोजगारी की परिभाषा में उस अवस्था को लिया जाता है जिस अवस्था में देश में कार्य करने वाली श्रामु के योग्य व समर्थ व्यक्ति बहुसंख्या में होते हैं और ऐसे व्यक्ति कार्य करना चाहते हैं परन्तु उनको प्रचलित मजदूरी पर कार्य प्राप्त नहीं हो पाता। ऐसे व्यक्ति जो शारीरिक व मानसिक कारणों से कार्य करने के लिये अयोग्य हैं अथवा जो कार्य करना नहीं चाहते, बेरोजगारी की श्रेणी में नहीं आते। जो कार्य करने के अयोग्य हैं उनको "रोजगार अयोग्य" (Unemployables) कहा जा सकता है और जो योग्य हैं परन्तु कार्य करने से मना करते हैं वे समाज के लिये पराश्रयी (Parasites) हैं। बावक, रोषी, बूढ़ तथा अपाहिज ऐसे व्यक्ति हैं जिनको रोजगार अयोग्य कहा जा सकता है और साधु, पीर, भिक्षुमणे तथा कार्य न करने वाले जमींदार आदि ऐसे व्यक्ति हैं जिन्हें पराश्रयी कहा जा सकता है।

### बेरोजगारी पर भिन्न विचार तथा उनके सिद्धान्त

रोजगार व बेरोजगारी के सिद्धान्तों की विवेचना अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों का एक रोचक परन्तु जटिल विषय है जिसके विस्तार में जाना यहाँ हमारे लिये शायद आवश्यक नहीं है। यहाँ पर केवल इतना कहा जा सकता है कि संस्थापक अर्थशास्त्रियों (Classical Economists) ने बेरोजगारी का वर्णन श्रम की माँग व पूर्ति की दशाओं के अनुसार किया था। उन्होंने दो प्रकार की बेरोजगारी का उल्लेख किया था। असंतुलनात्मक (Frictional) तथा ऐच्छिक (Voluntary)। असंतुलनात्मक बेरोजगारी श्रम की माँग में परिवर्तन के कारण होती है, जिसके परिणामस्वरूप श्रम की माँग व पूर्ति की अवस्थाओं में अस्थायी असंतुलन हो जाता है। ऐच्छिक बेरोजगारी तब होती है जब मजदूर अपनी वास्तविक मजदूरी की दर में कटौती को स्वीकार नहीं करते। परन्तु इस प्रकार की बेरोजगारी पूर्ण संतुलन की अवस्था में नहीं हो सकती जबकि स्वतन्त्र प्रतियोगिता होती है। इस प्रकार से संस्थापक अर्थशास्त्रियों के अनुसार बेरोजगारी श्रम की माँग व पूर्ति की असंतुलित दशा का प्रमाण है।

प्रो० जे० एम० कीन्स संस्थापक अर्थशास्त्रियों के इस तर्क को नहीं मानते कि बेरोजगारी संतुलन की अवस्था में नहीं हो सकती। उन्होंने रोजगार का अपना अलग सिद्धान्त दिया है। उन्होंने अनैच्छिक (Involuntary) बेरोजगारी की धारणा को भी सम्मिलित कर लिया है। इस अनैच्छिक बेरोजगारी की परिभाषा उन्होंने इस प्रकार दी है : जब कोई व्यक्ति प्रचलित वास्तविक मजदूरी से कम

वास्तविक मजदूरी पर काय करने के लिये तैयार हो जाता है चाहे वह कम नकद मजदूरी स्वीकार करने के लिये तैयार न हो तब इस अवस्था को अनैच्छिक बेरोजगारी कहते हैं। इस प्रकार किसी उत्पादक व्यवसाय में केवल लगे रहने का अथ आवश्यक रूप से यह नहीं लिया जा सकता कि अब बेरोजगारी नहीं है। ऐसे व्यक्ति को पर्याप्त रूप से रोजगार पर लगा हुआ नहीं कहा जा सकता जो केवल आशिक रूप से रोजगार में लगे हैं या जो उच्च प्रकार के कार्य करने की क्षमता रखते हुए भी निम्न प्रकार के कार्य करते हैं।

इस प्रकार विभिन्न प्रकार की बेरोजगारी में भेद किया जा सकता है। ऐच्छिक बेरोजगारी उस समय उत्पन्न होती है जब व्यक्ति स्वयं काय से हाथ खींच लेते हैं अथवा जब कोई श्रमिक उस पारिश्रमिक को स्वीकार करने से इंकार कर देता है या स्वीकार नहीं कर पाता जो पारिश्रमिक उसकी सीमान्त उत्पादकतानुसार दिया जाता है। ऐसी परिस्थिति का कारण कोई कानून हो सकता है उदाहरणतः जब मजदूरी निर्धारित कर दी जाती है। सामाजिक चलन और रीति रिवाज द्वारा भी ऐसी परिस्थिति आ सकता है उदाहरणतः जब किसी व्यक्ति को उत्तराधिकार में बहुत बड़ी सम्पत्ति प्राप्त हो जाती है या रीति रिवाजों के कारण उस कुछ विनाय कार्यों को करने की मनाही होती है। इस परिस्थिति का एक अन्य कारण यह भी है कि सामूहिक सौदाकारी के लिए श्रमिक संगठन बना लेते हैं या किसी भी परिवर्तन के प्रति उनका उत्साह मन्द होता है। कभी कभी केवल मनुष्य के दृष्टि के कारण भी ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो जाती है। अनैच्छिक बेरोजगारी दृश्य (Visible) या अदृश्य (Invisible) किसी भी प्रकार की हो सकती है। दृश्य बेरोजगारी का अर्थ अल्पकाल या दीर्घकाल के लिये रोजगार के पूर्ण अभाव से है। अवश्य बेरोजगारी किसी भा प्रकृति की हो सकती है—जैसे छिपी हुई (Disguised) बेरोजगारी अपूर्ण रोजगार और असंतुलनात्मक बेरोजगारी। छिपी हुई बेरोजगारी उस समय उत्पन्न होती है जब वर्तमान या छुटनी किये गये श्रमिक या अपनी योग्यता व कुशलतानुसार काय न पाने वाला श्रमिक ऐसे विभिन्न उद्योगों में काम करने को विवश हो जाते हैं जो घटिया प्रकार के अथवा कम उत्पादक होते हैं। उदाहरणतः भारत में बहुत से श्रमिकों को जब कोई उचित काय नहीं मिलता तो वे रिक्षा चरान लगते हैं। अपूर्ण रोजगार की अवस्था उस समय होती है जब श्रमिक को उस प्रकार का काय नहीं मिलता जिस प्रकार का काय करने की वह क्षमता रखता है। वह अपूर्ण रोजगार काय की मात्रा काय के घण्टे या श्रमिकों की मजदूरी में से किसी से भी सम्बंधित हो सकता है। असंतुलनात्मक बेरोजगारी उस समय होती है जबकि माग और पूर्ति की अवस्थाओं में कुसमायोग होने के कारण श्रमिक अस्थायी काल के लिए बेरोजगार हो जाते हैं। ऐसी परिस्थिति श्रमिक की अग्रतिशीलता काय की मौसमी प्रकृति वच्चे पदार्थों की कमी या मशीनरी के टूट जाने आदि के कारण उत्पन्न हो जाती है।

कीन्स ने रोजगार का अपना अलग सिद्धान्त दिया है जो रोजगार और निपज (Output) के तकनीकी सम्बन्ध पर आधारित है। इस सिद्धान्त का संक्षेप में वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है—जनता की मनोवृत्ति यदि एक समान रहे तो रोजगार की मात्रा समर्थ माँग (Effective Demand) की मात्रा पर निर्भर करती है, परन्तु यह तभी हो सकता है जब वास्तविक रोजगार पूर्ण रोजगार से अधिक न हो। समर्थ माँग निवेश की दर तथा उपभोग प्रवृत्ति (Propensity to Consume) से निर्धारित होती है। (उपभोग प्रवृत्ति ज्ञात करने के लिये उपभोग पर कुल राष्ट्रीय आय का जितना प्रतिशत व्यय होता है उसको कुल आय से भाग दे देते हैं) निवेश की दर, न्याज की दर तथा पूँजी की सीमान्त उत्पादकता (Marginal Efficiency of Capital) पर निर्भर होती है और न्याज की दर द्रव की मात्रा तथा नफ़दी तरजीह (Liquidity Preference) की स्थिति से निर्दिष्ट होती है। कीन्स ने निवेश तथा रोजगार को स्पष्ट करने के लिए सर्वप्रथम 'निवेश गुणांक' (Investment Multiplier) का विचार प्रस्तुत किया था। कुल निवेश में हुई वृद्धि तथा उसके परिणामस्वरूप कुल राष्ट्रीय आय में हो जाने वाली वृद्धि के अनुपात को निवेश गुणांक कहा गया है। उद्योगों में जो समस्त पूँजी लगाई जाती है उसे कुल निवेश कहते हैं। यदि उद्योगों में कुल निवेश को बढ़ा दिया जाए तो देश की आय में केवल इतनी ही वृद्धि नहीं होगी जितनी निवेश में हुई है बल्कि इससे भी अधिक होगी। यदि समाज के सदस्यों की उपभोग मनोवृत्ति ऐसी है कि वह बढ़ी हुई आय का  $\frac{3}{4}$  भाग उपभोग में लगा देते हैं तो गुणांक १० होगा और इस प्रकार सार्वजनिक कार्यों में वृद्धि द्वारा जो समस्त रोजगार उत्पन्न होगा वह उस मूल रोजगार से दस गुना होगा जो स्वयं सार्वजनिक कार्यों द्वारा उत्पन्न होता है।

इस प्रकार पूर्ण रोजगार से सम्बन्धित समर्थ माँग उस समय कमीश्रुत होती है जब उपभोग प्रवृत्ति और निवेश की प्रेरणा दोनों का एक दूसरे से एक निर्दिष्ट सम्बन्ध रहता है। ऐसी स्थिति तब ही उत्पन्न हो सकती है जब संयोग से या योजना से, चाणू निवेश द्वारा ऐसी माँग उत्पन्न हो जाय जो पूर्ण रोजगार के परिणामस्वरूप उत्पन्न होती है और यह माँग उस माँग से अधिक हो जो पूर्ण रोजगार की स्थिति से जनता द्वारा उपभोग की वस्तुओं पर व्यय करने से उत्पन्न होती है। अन्य शब्दों में कीन्स के अनुसार, बेरोजगारी का मूल कारण आय के कुविभाजन के कारण उत्पन्न अधिक-वचत (Over-saving) और अपूर्ण व्यय (Under-spending) है। व्यक्तियों द्वारा जो भी उपभोग पर व्यय होता है उससे रोजगार उत्पन्न होता है परन्तु उनके द्वारा जो भी बचाया जाता है उससे रोजगार तभी उत्पन्न होता है जब इस बचत का पूँजी पदार्थों में वृद्धि करने के लिये निवेश होता है।

## बेरोजगारी के कारण

बेरोजगारी के सम्बन्ध में जो कुछ ऊपर वर्णन किया गया है वह रोजगार तथा बेरोजगारी उत्पन्न करने वाली परिस्थितियों को समझने के हेतु केवल सैद्धान्तिक विचारविमर्श है। आधुनिक सिद्धान्तों की गूढ़ता में उनमें बिना यह कहा जा सकता है कि बेरोजगारी के कारण व्यक्तिगत और अव्यक्तिगत दोनों ही हो सकते हैं जिन्हें आन्तरिक अथवा बाह्य कारण कहा जा सकता है। व्यक्तिगत कारण चरित्र में दोष, तथा शारीरिक अयोग्यता है, अर्थात् श्रमिक की शारीरिक, मानसिक तथा नैतिक कमियों के कारण बेरोजगारी उत्पन्न हो जाती है। कई बार यह देखा गया है कि इच्छा होते हुए भी एक व्यक्ति अपनी शारीरिक विकृति, दुर्बल मानसिक अवस्था, किसी दुर्घटना, दोषपूर्ण शिक्षा एवं प्रशिक्षण आदि के कारण कार्य नहीं कर पाता। तथापि यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि इन कारणों को पूर्णतया व्यक्तिगत कह देने का तात्पर्य यह हो जाता है कि इन कारणों का उत्तरदायित्व हम ऐसी परिस्थितियों पर डाल देते हैं जो इसके लिए उत्तरदायी नहीं हैं। इसमें कोई संदेह नहीं कि अनेक शारीरिक कमियाँ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से फैक्टरी प्रणाली के कारण ही उत्पन्न होती हैं। यदि यह कारण मालिक से सम्बन्धित है तो इन कमियों का उत्तरदायित्व मालिक का ही होना चाहिये अन्यथा यदि कारण कम विशिष्ट प्रकार का है तो इसका उत्तरदायित्व राज्य पर होना चाहिये।

इसके अतिरिक्त बेरोजगारी के बाह्य कारण भी हैं जिन्हें आर्थिक कारण कहा जा सकता है। इनमें से प्रथम कारण सामयिक उतार-चढ़ाव (Cyclical Fluctuations) है। यह देखा गया है कि समृद्धि तथा मन्दी के काल लगभग नियमित रूप से कुछ मध्यान्तर पर एक दूसरे के पश्चात् आते हैं तथा इस चक्र ने इस विश्वास को जन्म दे दिया है कि आर्थिक व्यवस्था में कुछ ऐसे अन्तर्निहित दोष हैं जो व्यापार में चक्र उत्पन्न कर देते हैं। मन्दी के काल में व्यवसाय में कमी आ जाती है तथा बेरोजगारी बढ़ जाती है। समृद्धि और मन्दी कालों के विभिन्न कारण हैं जिन्हें व्यापार चक्रों के सिद्धान्तों द्वारा समझाया गया है। यह एक पृथक् विषय है। द्वितीय कारण औद्योगिक परिवर्तन है, अर्थात् माँग में परिवर्तन के कारण अथवा नवीन खोजों या तकनीकों उन्नति के कारण उत्पादन प्रणालियों में परिवर्तन हो जाता है, अर्थात् विवेकीकरण योजनाएँ लागू करने के कारण बेरोजगारी उत्पन्न हो जाती है। तृतीय कारण यह है कि कुछ आर्थिक क्रियाएँ अल्पकालीन या मौसमी होती हैं जिनके कारण अपूर्ण रोजगार ही मिल पाता है। मकान, सड़कें आदि बनाने वाला तथा खेती में कार्य करने वाले श्रमिक वर्ष भर पूर्णतया रोजगार नहीं पाते। इसके अतिरिक्त नैमित्तिक श्रमिक प्रणाली से यह स्पष्ट है कि कुछ कार्यों के लिये अस्थायी रूप से श्रमिक लगा दिये जाते हैं। ऐसे व्यक्ति तभी रोजगार पाते हैं जब व्यापार तीव्र होता है अन्यथा अन्य काल में वह बेरोजगार ही रहते हैं। यह भी उल्लेख किया जा सकता है कि यदा-कदा श्रमिक

संघ मालिकों को थमिकों की सीमान्त उत्पादकता से अधिक मजदूरी देने को विवश करके बेरोजगारी उत्पन्न कर देते हैं क्योंकि इस कारण कभी न कभी मालिक थमिक की माँग घटा देते हैं।

इस प्रकार प्रत्येक देश में बेरोजगारी के अनेक कारण हैं। मुख्य कारण तो आर्थिक तथा सामाजिक ढाँचा ही है। बेरोजगारी मूल्य-कीमत ढाल में असंतुलन के कारण, पूँजीयत सामान की कमी के कारण और समर्थ माँग घटने के कारण उत्पन्न होती है। बेरोजगारी तब तक चलती रहेगी जब तक उत्पादन का उद्देश्य लाभ प्राप्त करना रहेगा तथा सरकार जनता के लिये पर्याप्त मात्रा में देश के साधनों को विकसित नहीं कर पाती।

### बेरोजगारी के प्रभाव

बेरोजगारी के दुष्परिणाम इतने स्पष्ट हैं कि उनको विस्तार में वर्णन करने की आवश्यकता नहीं है। बेरोजगारी का मय ही थमिक की असमर्थता तथा कार्य-कुशलता पर बुरा प्रभाव डालता है। वास्तविक बेरोजगारी सम्भवतः इतनी ही विपत्तियाँ उत्पन्न कर देती है जितनी अस्वास्थ्य तथा रोग से उत्पन्न होती हैं। बेरोजगारी का तत्काल प्रभाव स्पष्ट रूप से यह होता है कि थमिक की आय कम हो जाती है। थमिक के पास यदि कुछ बचत होती भी है तो वह साधारणतः इतनी अप्रत्याप्त होती है कि उससे बहुत दिनों तक परिवार का गुजारा नहीं चल सकता। परिणामस्वरूप जीवन-स्तर गिर जाता है और भोजन, वस्त्र आदि में प्रभाव उत्पन्न हो जाता है तथा प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित व्यक्ति पर ही नहीं बल्कि उसके समस्त परिवार पर संकट आ जाता है। यदि बेरोजगारी चलती रहे तो इससे स्थायी रूप से स्वास्थ्य को हानि पहुँचती है तथा नैतिक बन्धनों में स्थायी रूप से ढोल आ जाती है। जब जीवन-स्तर गिर जाता है तो पीछे ही थमिक की कार्यकुशलता पर प्रभाव पड़ता है और थमिक पुनः रोजगार में लगे के पश्चात् भी यह अनुभव करता है कि उसकी तकनीकी कुशलता कम हो गई है जिससे उसकी धनोपार्जन की शक्ति घट गई है। परिणामस्वरूप, उसे इस बात के लिये विवश होना पड़ता है कि जो भी प्रकुशल कार्य उसे मिले वह ही कर ले। इस प्रकार कभी-कभी अपना पूर्व का कुशल-कार्य थमिक सदा के लिये खो बैठता है।

इसके अतिरिक्त सामाजिक दृष्टिकोण से भी बेरोजगारी बहुत अवांछनीय है। इस कथन में कोई सन्देह नहीं है कि, “सालों समय से मस्तिष्क जैतान की कार्यशाला बन जाता है।” अनेक बेरोजगार व्यक्तियों को नीचे माँगने की आदत पड़ जाती है। बेरोजगारी व्यक्ति के धैर्य तथा उत्तरदायित्व की भावना को नष्ट कर देती है। मदिरा-गान कम रोजगार के समय सबसे अधिक होता है। क्रान्तिकारी विचार बेरोजगार व्यक्ति के मस्तिष्क में बहुत जल्दी आ जाते हैं। समाज में कोई व्यक्ति अपने कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों को तभी पूरा कर सकता है जब वह लाभदायक रोजगार पर लगा हुआ हो। जीविकोपार्जन करने वाले को यदि

रोजगार का आश्वासन रहता है तब उसके परिवार में भी स्थायित्व बना रहता है तथा वह सामाजिक उत्तरदायित्वों को निभाने योग्य भी बन जाता है। रोजगार के अभाव में अनेक सामाजिक समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। इस प्रकार रोजगार के अभाव से जो हानि होती है वह नकदी के रूप में ही हानि नहीं होती बल्कि उससे कहीं अधिक होती है। बेरोजगारी से उन आवश्यक शक्तियों का हास होता है जिन्हें मुद्रा में नहीं नापा जा सकता। कोई भी व्यक्ति कितना ही कार्यकुशल क्यों न हो अधिक समय बेरोजगार रहने पर अवश्य ही उसकी कुशलता में कमी आ जायेगी। उसके हाथों से पूर्व प्रकार का कुशल कार्य नहीं हो सकेगा और उसमें आलस्य की आदत पड़ जाएगी। यह प्रवृत्ति बेरोजगार व्यक्ति को रोजगार के अयोग्य बना देती है। कार्य की खोज वास्तविक कार्य से अधिक थकाने वाली होती है। इसके अतिरिक्त बेरोजगारी से उत्पन्न निम्न जीवन-स्तर के कारण अप्रमत्त भोजन से माता तथा बालको पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ता है। अधिकतर माताओं को रोजगार पाने के लिये निकलना पड़ता है, जिसके परिणामस्वरूप गृहस्थी में विघ्न पड़ जाता है। यदि माता को स्थानीय कार्य मिल भी जाता है तो वेतन की दर बहुत कम होती है। परिणामस्वरूप, फैक्ट्रियों के अधिकों की मजदूरी भी गिर जाती है। बालको को विद्यालय से उठाना पड़ता है और अधिकतर इन बालको को ऐसे रोजगार में लगाना पड़ता है जिनमें भविष्य में उन्नति की कोई सम्भावना नहीं होती।

ऊपर लिखी बातों का प्रभाव एक साथ पड़ता है और यदि अच्छे दिन आ भी जाते हैं तब भी जो हानि हो चुकी होती है उसकी पूर्ति कभी नहीं हो पाती। श्रमिक की कार्यकुशलता में स्थायी रूप से कमी आ जाती है तथा उसका चरित्र भी बहुत अधिक गिर जाता है। माता का स्वास्थ्य इतना गिर जाता है कि आने वाली संतानों पर इसका बुरा प्रभाव पड़ता है। बालक बड़े होने पर उचित प्रकार से अपना जीवन-निर्वाह करने के योग्य नहीं रह जाते क्योंकि उन्हें उचित शिक्षा नहीं मिल पाती। इस प्रकार बेरोजगारी के जो आर्थिक, सामाजिक तथा नैतिक परिणाम होते हैं वह आरम्भ से भी और अन्त में भी बहुत गम्भीर होते हैं। अतः देश में बेरोजगारी होने से राष्ट्रीय लाभार्थ तथा समाज कल्याण दोनों को ही हानि पहुँचती है।

### बेरोजगारी के उपचार

बेरोजगारी के उपचार के लिये यह सुझाव दिया जाता है कि धन की मांग तथा पूर्ति में सन्तुलन लाने, श्रमिकों को अधिक नियमित प्रकार का कार्य दिलाने, तथा नैमित्तिक श्रम की बुराइयों को कम करने के लिये रोजगार दफ्तरों की स्थापना करनी चाहिये। व्यापार चक्रों के कारण उत्पन्न बेरोजगारी—अर्थात् मन्दी के काल में उत्पन्न बेरोजगारी को राजकीय कार्यवाहियों द्वारा कम किया जा सकता है। मन्दी से ग्रसित समस्त व्यवसायों में कार्य के घंटों को कम करके अथवा

कम समय की पारियाँ चलाकर धम की माँग बढ़ाई जा सकती है। श्रमिकों की माँग सार्वजनिक इमारतों, रेलों, सड़कों, नहरों आदि का निर्माण जैसे सार्वजनिक कार्यों को करके भी बढ़ाई जा सकती है। यह कार्य न केवल इनमें लगे हुये व्यक्तियों को रोजगार देते है वरन् इनमें लगे हुये श्रमिकों में विभिन्न वस्तुओं की माँग उत्पन्न करके इन वस्तुओं के निजी उत्पादन को भी प्रोत्साहित करते हैं। किन्तु इन समस्त कार्यों को सावधानी से आयोजित करना चाहिए जिससे विशेष संस्थाएँ, जैसे—राष्ट्रीय रोजगार तथा विकास बोर्ड, स्थापित हो सकें, जिनके द्वारा ऐसे सार्वजनिक व्यय को ठीक प्रकार से किया जा सके जो व्यय मन्दी के प्रभाव दूर करने के लिये किया जाता है। सरकार को भी रोज़ी के व्यापार काल में ऐसी सार्वजनिक प्रायोजनार्थ नही चालू करनी चाहियें जिन्हें स्पष्टित किया जा सकता है या जिन्हे निजी उद्योगपतियों को दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त मौसमी तथा छुट्टीकालीन बेरोजगारी विभिन्न व्यापारों का सम्मिश्रण करके हल की जा सकती है, जिससे पूर्ण वर्ष रोजगार मिलता रहे। रोजगार के अयोग्य व्यक्तियों में से उनका राज्य द्वारा उपचार होना चाहिये जो शारीरिक रूप से अयोग्य हैं किन्तु ठीक हो सकते हैं। जो सामाजिक पराश्रयी हैं उनके सुधार का भी प्रबन्ध किया जाना चाहिये। बेरोजगारी के काल में कष्टों को कम करने के लिये बेरोजगारी बीमा योजनाओं को लागू किया जाना चाहिए। इनका विवेचन सामाजिक सुरक्षा के अन्तर्गत किया जा चुका है।

### भारत में बेरोजगारी तथा उसके विभिन्न प्रकार

भारत जैसे देश में बेरोजगारी के दुष्परिणाम पूर्णतया असहनीय हो जाते हैं। बेरोजगारी देश के लिए बहुत महँगी पड़ती है। ऐसा देश जो खनिज, कृषि तथा शक्ति के साधनों में धनी माना जाता है, परन्तु जिन साधनों का अभी तक पूर्ण लाभ नहीं उठाया गया है, तथा जिसमें निःसन्देह मानव-शक्ति का अभाव नहीं है, उस देश में बेरोजगारी होने का अर्थ यह होता है कि सम्भाव्य (Potential) राष्ट्रीय धन की बहुत हानि हो रही है।

भारत में साधारण समय में भी समस्त वर्गों में बेरोजगारी व्यापक रूप से पाई जाती है। शिक्षित वर्ग में, अशिक्षित वर्ग में, औद्योगिक श्रमिकों में तथा खेती-हरो में बेरोजगारी की विकट समस्या है। देश में अपूर्ण रोजगार भी बहुत अधिक है। जैसा कि स्वर्गीय पंडित नेहरू ने संसद में प्रथम पंचवर्षीय आयोजना पर वाद-विवाद के समय बताया था, भारत में दो प्रकार के बेरोजगार व्यक्ति हैं—एक अपेक्षाकृत कम संख्या वाले वर्ग के व्यक्ति हैं और दूसरे बड़ी संख्या वाले वर्ग के। कम संख्या वाला वर्ग तो उन व्यक्तियों का है जो बिल्कुल परिश्रम नहीं करते और न कोई उत्पादक प्रयत्न करते हैं, बल्कि दूसरों के श्रम पर जीवित रहना चाहते हैं। इनकी आय किराये के रूप में या अन्य किसी प्रकार की होती है। ये व्यक्ति मनुष्यपादक तथा बेरोजगार होते हैं। ये ऐसे व्यक्ति हैं जो समाज के उच्च शिक्षित



पर आसीन हैं। इन्हें कार्य करने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि अन्य व्यक्ति इनके लिए पहले से ही या अन्य किसी समय धन उपार्जन कर चुके थे। यह उच्च स्तर पर बेरोजगार व्यक्ति होते हैं। ये न ही कार्य करते हैं और न ही उत्पादन करते हैं वरन् सम्भवतः दूसरों से अधिक उपभोग करते हैं। अतः ये समाज पर भार हैं। दूसरी प्रकार की बेरोजगारी दो श्रेणियों में विभाजित की जा सकती है। बेरोजगारों में से कुछ व्यक्ति आलसी होते हैं क्योंकि हमारे देश में आलस्य को दान देने वाले व्यक्तियों द्वारा बढ़ावा दिया जाता है। ऐसे आलसी व्यक्तियों की संख्या कई लाख भी हो सकती है, किन्तु सब भी ऐसे व्यक्ति अपेक्षाकृत कम हैं। इसके पश्चात् वास्तविक बेरोजगार होते हैं, अर्थात् वे व्यक्ति जो यदि अवसर दिया जाये तो कार्य कर सकते हैं, जिनको सरलता से ऐसा अवसर नहीं मिल पाता। देश में ऐसे व्यक्तियों की ही बेरोजगारी की वास्तविक समस्या है।

देश में खेतीहर बेरोजगारी तथा अपूर्ण बेरोजगारी पाई जाती है। भूमि पर अधिक जनसंख्या का दबाव, उपांग उद्योगों की कमी तथा खेतीहर कार्यों की मौसमी प्रकृति इस प्रकार की बेरोजगारी के कारण है। कृषि अनेक दोषों से परिपूर्ण है तथा इस पर निर्भर रहने वाले लाखों भारतीयों को इससे पूर्ण रोजगार नहीं मिलता। यद्यपि इस प्रकार की बेरोजगारी के सही आकड़े प्राप्त नहीं हैं किन्तु इसकी सीमा इसी बात से ज्ञात हो जाती है कि भारतीय कृषक का अपूर्ण रोजगार के कारण जीवन स्तर बहुत गिरा हुआ है तथा अधिक संख्या में भूमिहीन श्रमिक पाये जाते हैं।

इसके अतिरिक्त देश में औद्योगिक बेरोजगारी भी है, क्योंकि औद्योगिक विकास की गति बहुत धीमी रही है। उद्योगों का स्थानीयकरण भी दोषपूर्ण है जिसके कारण कुछ केन्द्रों में बहुत उद्योग स्थापित हो गये हैं तथा बहुत भीड़-भाड़ हो गई है। परिणामस्वरूप श्रमिकों को खपाने की क्षमता कम हो गई है। हमारे उद्योगों में उत्पादन की लागत भी काफी ऊँची है और वे उचित प्रकार से विकसित नहीं हो पाते हैं। कुछ उद्योगों में विवेकीकरण योजनाओं ने भी श्रमिकों को रोजगार विहीन कर दिया है। कुछ उद्योग, जैसे चीनी उद्योग, मौसमी होते हैं और वह पूर्णकालिक रोजगार नहीं दे पाते।

शिक्षित वर्ग में भी बेरोजगारी पाई जाती है। इसका कारण भी स्पष्ट है। हमारी शिक्षा प्रणाली बहुत अधिक साहित्यिक है तथा हमारे स्नातक क्लर्कों अथवा साहित्यिक कार्यों के अतिरिक्त अन्य कार्यों के लिए उपयुक्त नहीं रहते। स्नातकों की बढ़ती संख्या को सीमित कार्यों में खपाना सम्भव नहीं है। अतः शिक्षित वर्ग में भी व्यापक रूप से बेरोजगारी फैली हुई है।

समस्त प्रकार की बेरोजगारी का मूल कारण देश का आर्थिक पिछड़ापन है। आर्थिक क्रियाएँ बढ़ती हुई जनसंख्या के साथ गति नहीं रख सकी हैं। समस्त प्रकार के रोजगार योग्य श्रमिकों को सरवा प्राप्त रोजगार की मात्रा से कहीं अधिक है। इसका कारण यह है कि देश के उत्पादक साधनों का पूर्णतया तथा उचित रूप

से उपयोग नहीं किया गया। हमारी अर्थ-व्यवस्था की अत्यन्तुलित प्रकृति ही बेरोजगारी का मुख्य कारण है। आयोजना आयोग बेरोजगारी के लिए निम्नलिखित बातों को मुख्यतः उत्तरदायी मानता है : (क) जनसंख्या में तीव्र वृद्धि, (ख) पुरातन ग्रामीण उद्योगों का विलीन होना, (ग) मंद-खेतीहर क्षेत्र का अपर्याप्त विकास, (घ) विभाजन के कारण जनसंख्या का अधिक संख्या में विस्थापन।

## भारत में बेरोजगारी की सीमा

उपरोक्त बातों से यह परिणाम निकलता है कि देश में बेरोजगार लोगों की संख्या बहुत अधिक है। युद्ध-काल में बेरोजगारी की समस्या दूर हो गई थी। क्योंकि युद्ध के सफलतापूर्वक संचालन के लिये सरकार ने बहुत अधिक संख्या में व्यक्तियों को नौकरी पर लगाया था। परन्तु युद्ध समाप्त होने के पश्चात् लाखों व्यक्ति बेरोजगार हो गये और उनको आन्तिकाालीन अर्थ-व्यवस्था में पुनः रोजगार पर लगाने की समस्या उत्पन्न हो गई है। बेरोजगारी की समस्या निम्नापिष्टों के कारण और भी अधिक गम्भीर बन गई है। ऐसे विस्थापितों की संख्या लगभग ७०-८० लाख है। इनमें से २०-३० लाख ऐसे व्यक्ति हैं जो कार्य करने के सर्वथा योग्य हैं। जून १९५० की अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सर्वेक्षा के अनुसार अप्रैल १९५० में भारत में बेरोजगारी की संख्या २,८१,६७२ थी। १९५८ से रोजगार दफ्तरों के चालू रजिस्ट्रों में दर्ज प्राथियों की संख्या में निरन्तर वृद्धि हो रही है। ऐसे प्राथियों की औसत संख्या प्रति वर्ष के अन्त में निम्न प्रकार थी : १९५८—२,३६,०३३ ; १९५०—३,३०,७४३ ; १९५२—४,३०,५७१ ; १९५४—६,०६,७८० ; १९५५—६,६१,६५८ ; १९५६—७,५८,५०३ ; १९५७—८,२२,०६६ ; १९५८—११,८३,२६६ ; १९५९—१४,२०,६०१ ; १९६०—१६,०६,२४२ ; १९६१—१८,३२,७०३ ; १९६२—२३,७६,५३० ; १९६३—२५,१८,४६३ ; १९६४—२४,६२,८७४ ; १९६५—२५,८५,४७३ ; १९६६—२६,२२,४६० ; १९६७—२७,४०,४३५। अक्टूबर १९५२ में लिखित बेरोजगारों की संख्या इस प्रकार थी : तकनीकी—४६,८७६ ; प्लकी—१,२०,१२१। सितम्बर १९५५ में रोजगार दफ्तरों में आंकड़ों के अनुसार हाई स्कूल के स्तर तथा इससे अधिक शिक्षा के २३० लाख व्यक्तियों के नाम रोजगार दफ्तर के चालू रजिस्ट्रों में दर्ज थे जो निम्न प्रकार थे : हाई स्कूल—१-७४ लाख ; इन्टरमीडिएट—०-२८ लाख ; स्नातक—०-२८ लाख। भारत में बेरोजगारों की संख्या तो इससे भी बहुत अधिक होगी क्योंकि एक तो सभी बेरोजगार व्यक्ति रोजगार के दफ्तर में अपना नाम नहीं लिखावे और दूसरे, रोजगार के दफ्तर मुख्यतः खहरी क्षेत्रों में ही कार्य करते हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि बेरोजगारों की संख्या रोजगार के दफ्तरों में पंजीकृत आंकड़ों से लगभग चार गुना अधिक है। यद्यपि यह है कि बेरोजगारी के ठीक-ठीक आंकड़े उपलब्ध ही नहीं हैं। १९५३ में किये गये एक राष्ट्रीय सैम्पल सर्वेक्षण से पता चलता है कि कसकत्ता शहर की ७-१० प्रतिशत

जनसंख्या बेरोजगार थी। उसी वर्ष किये गये एक दूसरे सर्वेक्षण से यह भी पता चला है कि उन शहरो में जिनकी जनसंख्या ५०,००० या इससे अधिक है, २५६ प्रतिशत जनसंख्या, अथवा श्रमिक शक्ति का ७४४ प्रतिशत, बेरोजगार थी। इनमें कलकत्ता, बम्बई, मद्रास व देहली जैसे बड़े-बड़े नगर सम्मिलित नहीं थे। बाद वाले सर्वेक्षण से यह भी पता चला है कि इन नगरों की ८४८ प्रतिशत जनसंख्या अपूर्ण रोजगार वाली थी, जिसमें ३१७ प्रतिशत व्यक्तियों का रोजगार अत्यधिक ही अपूर्ण था। इस आधार पर द्वितीय आयोजना के प्रारम्भ में शहरी क्षेत्रों में अत्यधिक अपूर्ण रोजगार वाले व्यक्तियों की संख्या २७४ लाख थी। प्रथम कृषि श्रमिक जाँच के अनुसार ग्रामीण बेरोजगारों की संख्या १९५०-५१ में लगभग २८ लाख थी। द्वितीय कृषि श्रमिक जाँच (१९५६-५७) के अनुसार रोजगार स्थिति और अधिक शोचनीय हो गई है तथा ग्रामीण क्षेत्रों में भूमिहीन कृषि श्रमिकों की जीविकोपार्जन शक्ति और कम हो गई है। कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Organization) की एक रिपोर्ट के अनुसार यह अनुमान किया गया है कि किसान, धिली तथा कृषि श्रमिक अधिक और कम कार्य वाली दोनों ही अवधियों को मिलाकर कुल कार्य दिवसों में से ३० प्रतिशत से अधिक दिन बेरोजगार रहते हैं या उनका रोजगार अपूर्ण रहता है। उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर आयोजना आयोग ने अनुमान लगाया था कि १९५६ के प्रारम्भ में देश में बेरोजगारों की संख्या लगभग ५३ लाख थी। उनमें से २५ लाख शहरी क्षेत्रों में तथा २८ लाख ग्रामीण क्षेत्रों में थे।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना अवधि में जितने रोजगार के अवसर उपलब्ध हुए थे वे प्रत्येक वर्ष श्रम शक्ति में वृद्धि के अनुपात से बहुत कम थे। यह कमी लगभग २० लाख की थी। द्वितीय आयोजना अवधि में श्रमिक शक्ति में अनुमानित वृद्धि से कहीं अधिक वृद्धि हुई और यह अधिक वृद्धि १७ लाख की थी। तीसरी आयोजना के प्रारम्भ होने पर पिछली बेरोजगारी का अनुमान ६० लाख का है। इसके अतिरिक्त ग्रामीण क्षेत्रों में विशेषतः बहुत अधिक अपूर्ण रोजगार है। मई १९५५ और अगस्त १९५७ के मध्य राष्ट्रीय सेम्पल सर्वेक्षण के ६वें तथा १२वें दौर द्वारा अनुसन्धान से यह पता चलता है कि काम पर लगी हुई जनसंख्या में से शहरी क्षेत्रों में ८ से ९% तक तथा ग्रामीण क्षेत्रों में १० से १२% तक जनसंख्या प्रति सप्ताह औसत रूप से ४२ घण्टे कार्य करती थी और वह अतिरिक्त रोजगार के लिए उपलब्ध थी। इस आधार पर आयोजना आयोग ने अनुमान लगाया है कि देश में बेरोजगारों की संख्या १५ करोड़ से १८ करोड़ तक है।

प्रयुक्त मानव शक्ति अनुसन्धान संस्था (Institute of Applied Manpower Research) के श्री वाई० एस० यगनारमण ने १९६१ की जनसंख्या के आंकड़ों तथा राष्ट्रीय 'सेम्पल सर्वे' के ११वें और १२वें दौर के आंकड़ों के आधार पर विभिन्न आयु वर्गों में बेरोजगारों की संख्या १९६१ में अग्रान्वित अनुमानित की है —

(लाखों में)

व्यापक वर्ग (वर्षों में)	ग्रामीण			नगरीय			समस्त भारत		
	पुरुष	महिला	योग	पुरुष	महिला	योग	पुरुष	महिला	योग
५-१५	४.१	३.८	७.९	०.८	०.२	१.०	४.९	४.०	८.८
१६-२१	६.८	६.६	१३.४	५.५	०.९	६.४	१३.२	७.५	२०.८
२२-२६	७.९	५.७	१३.६	३.२	०.५	३.७	११.२	६.२	१७.३
२७-३६	६.३	६.७	१३.०	३.०	०.६	३.६	१२.४	१०.४	२२.७
३७-४६	६.५	७.७	१४.२	२.१	०.४	२.५	८.५	८.१	१६.६
४७-५६	४.१	३.८	७.९	१.२	०.२	१.४	५.४	४.०	९.३
५७-६१	१.४	०.८	२.२	०.५	०.१	०.६	१.९	०.९	२.८
६२ से ऊपर	१.३	०.६	१.९	०.२	०.०	०.२	१.५	०.६	२.१
योग	४४.४	३८.७	८३.१	१६.५	२.९	१९.४	६०.९	४१.६	१०२.५

श्रम व रोजगार मन्त्रालय के मन्तर्गत जो रोजगार दफ्तरों के निवेदात्मक का श्रम शक्ति विभाग है उसके द्वारा १५ मई १९५७ की स्नातकों में बेरोजगारी के स्वरूप का एक अध्ययन किया गया था। इसके अनुसार अन्य राज्यों की अपेक्षा बिहार, बंगाल, उत्तर प्रदेश, बम्बई व देहली में बेरोजगार स्नातकों की संख्या अधिक थी। बेरोजगार महिला स्नातकों की सबसे अधिक संख्या केरल में थी। रोजगार के दृष्टिकोण से बेरोजगारों में ६३% संख्या पुरुषों की थी तथा ७% संख्या महिलाओं की थी। ४८.५% कला स्नातक, २२.७% विज्ञान स्नातक तथा १२.८% वाणिज्य स्नातक थे। कला व विज्ञान के स्नातकों की अपेक्षा वाणिज्य स्नातकों में बेरोजगारी अधिक थी।

राष्ट्रीय रोजगार सेवा द्वारा १९५३-५७ में रोजगार पाने वाले व्यक्तियों की संख्या धीरे प्रकार का एक अध्ययन किया गया था। इससे पता चलता है कि देश में बेरोजगारी तीव्र गति से बढ़ रही है और नई नौकरियों की संख्या बढ़ती हुई बेरोजगारी से मेल नहीं खा पा रही है। अध्ययन से यह पता चलता है कि इस अवधि में प्रति १०० नौकरियों के लिए प्राथियों की संख्या २,००० से भी अधिक थी। अध्ययन के लिए चालू रजिस्ट्रो में प्राथियों को ७ व्यावसायिक श्रेणियों में बाँटा गया था। दिसम्बर १९५८ में इनकी संख्या अन्न तालिका में बताई गई है।

इस प्रकार अनुसूचित नौकरियों की श्रेणी में सबसे अधिक व्यक्ति थे। इनके बाद बेरोजगारों में वक्ता की श्रेणी आती है। अध्ययन से यह भी पता चलता कि औद्योगिक पर्यवेक्षण की नौकरियों की श्रेणी में बेरोजगारों की संख्या सीमित थी और इस श्रेणी में प्राथियों को सीधेता से रोजगार भी मिल जाता था। कुशल एवं अर्द्धकुशल श्रेणी में तकनीकी व्यक्तियों को अपेक्षाकृत अधिक सरलता से कार्य मिल जाता था तथा इस श्रेणी में प्राथियों की कमी भी अनुभव की गई थी।

अध्यापन-कार्य और इसी प्रकार के अन्य व्यवसायों में नौकरी पाने के इच्छुक व्यक्तियों की संख्या में तीव्र गति से वृद्धि हुई थी। घरेलू नौकरी पाने वालों की श्रेणी में प्राचीन निजी व्यक्तियों की नौकरी की अपेक्षा अस्पताल आदि जैसी सार्वजनिक संस्थाओं में नौकरी करना अधिक पसन्द करते थे। अकुशल व कर्तकों की श्रेणी में बेरोजगारों की संख्या में निरन्तर वृद्धि हुई है। शैक्षणिक वर्ग को भी नौकरी दिलाने में सबसे अधिक वृद्धि हुई और इसके पश्चात् कर्तक वर्ग आता था। इस अवधि में ऐसे प्राणियों की संख्या जो शिक्षा के कार्य में नौकरी पाना चाहते थे दुगुने से भी अधिक हो गई थी।

विभिन्न प्रकार की नौकरियों के प्राप्ति	संख्या	योग का प्रतिशत
औद्योगिक पर्यवेक्षण की नौकरियाँ ...	५,६२३	०.८
कुशल एवं अर्द्ध कुशल नौकरियाँ ...	८५,६६५	७.५
कलर्की की नौकरियाँ ..	३,०८,२०३	२६.१
शैक्षणिक नौकरियाँ ...	५६,१५७	४.८
घरेलू नौकरियाँ .	४३,८२३	३.७
अकुशल कार्य की नौकरियाँ ...	६,२०,२४६	५२.३
अन्य ...	५७,२७६	४.८
योग	११,८३,२६६	१००.०

दिसम्बर १९६६ के अन्त में रोजगार दफ्तरो के चालू रजिस्टर में जो प्राणियों की संख्या थी उनका घन्ये के हिसाब से वितरण पृष्ठ ६६५ पर दी गई तालिका में दिया गया है।

रोजगार दफ्तरो के चालू रजिस्ट्रो में शिक्षित बेरोजगारों (हाई स्कूल तथा उससे ऊपर के व्यक्ति) की संख्या इस प्रकार थी— दिसम्बर १९५६ में ४,६३,१११; दिसम्बर १९६० में ५,०७,२२० (इनमें से ४६,५८४ स्नातक थे), दिसम्बर १९६१ में ५,६०,२३०, दिसम्बर १९६२ में ७,०८,३२६ तथा दिसम्बर १९६३ में ७,३६,०६६; १९६४ में ८.०५ लाख, १९६५ में ८.४२ लाख, १९६६ में ९.१७ लाख और १९६७ के अन्त में १०.८७ लाख। (इनमें १,२१,४७६ स्नातक तथा स्नातकोत्तर थे)। १९६६ में, शिक्षित प्राणियों में लगभग ६४,००० स्नातक या स्नातकोत्तर थे। रोजगार पाने के लिए इच्छुक स्त्रियों की संख्या में भी वृद्धि होती जा रही है। रोजगार दफ्तरो में पंजीकृत महिला प्राणियों की संख्या निम्नलिखित थी. दिसम्बर १९५८ में ८५,८८०, दिसम्बर १९५६ में १,०५,८४२, दिसम्बर १९६० में १,२१,१२४; फरवरी १९६२ में १,४१,०६३ तथा दिसम्बर १९६३ में १,६७,६८६; दिसम्बर १९६४ में २.२० लाख, दिसम्बर १९६५ में २.३१ लाख, दिसम्बर १९६६ में २.६० लाख और दिसम्बर १९६७ में ३.०५ लाख।

	संख्या	कुल संस्था का प्रतिशत
(१) पेशेवर, तकनीकी तथा सम्बद्ध श्रमिक	१,५३,०५८	५.८
(२) प्रशासकीय, कार्याग तथा प्रबन्धीय श्रमिक	४,३६४	०.२
(३) क्लर्कों, विक्रय तथा सम्बद्ध श्रमिक	२४,३१६	३.६
(४) कृषि, दुग्धशाला तथा सम्बद्ध श्रमिक	६,७०२	०.४
(५) खानों, पत्थर की खानों तथा सम्बद्ध श्रमिक	२,४८१	०.१
(६) यातायात व संचार धन्यो मे श्रमिक	६२,१५६	२.४
(७) शिल्पी तथा उत्पादन प्रक्रिया के श्रमिक	१,६५,३२३	७.४
(८) सेवा कर्मचारी (उदाहरणतः बावर्ची, चौकीदार, सँगी आदि)	६६,५३६	३.८
(९) कार्य अनुभवही ऐसे श्रमिक जिनका अन्य कोई वर्गीकरण नहीं है	१,०३,३७१	३.६
(१०) ऐसे व्यक्ति जिन्हें किसी पेशे या व्यवसाय मे प्रशिक्षण नहीं है अथवा ऐसे व्यक्ति जिन्हें किसी पिछले कार्य का अनुभव नहीं है—		
(क) मैट्रिक से कम (अनपढों सहित)	११,७३,३४६	४४.८
(ख) मैट्रिक अथवा उससे अधिक परन्तु स्नातक से कम	६,५०,८०२	२४.८
(ग) स्नातक तथा उससे ऊँचे	७३,५६६	२.८
	२६,२२,४६०	१००.०

रोजगार तथा प्रशिक्षण के महा-निदेशक ने नमूने के आधार पर हाल ही में एक प्रखिल भारतीय स्नातक रोजगार सर्वेक्षण किया है। इस सर्वेक्षण का उद्देश्य उन स्नातकों के रोजगार व आय आदि के विषय में जानकारी प्राप्त करना है जिन्होंने १९५४ में विश्वविद्यालयों से डिग्रियाँ प्राप्त की थी। (२२,२०० स्नातकों की सूची में से २० हजार स्नातकों के पते प्राप्त हो सके थे और उन्हें प्रत्यावली भेजी गई थी। ७ हजार स्नातकों के उत्तर प्राप्त हुए)। जो सूचना मिली उसे सारिलिखित किया जा रहा है। देहली विश्वविद्यालय के पिछले विद्यार्थियों को कहाँ और किस प्रकार का रोजगार मिला है उसका भी एक सर्वेक्षण हाल में किया गया है। विभिन्न राज्यों में रोजगार की प्रवृत्ति और सम्भावनाओं पर एक अध्ययन किया जा रहा है। १९६२ में भारत सरकार द्वारा प्रयुक्त मानव शक्ति अनुसन्धान संस्था (Institute of Applied Man Power Research) स्थापित की गई थी जिसका उद्देश्य मानव-शक्ति के आयोजन की समस्याओं पर अनुसन्धान-कार्य करना था। इस संस्था ने देश में मानव-शक्ति के क्षेत्रीय सर्वेक्षण का कार्यक्रम सगठित किया है और इस सर्वेक्षण के प्रथम चरण के रूप में, जुलाई १९६३ में उत्तर प्रदेश के मेरठ जिले में एक मार्ग-दर्शक या अग्रगामी प्रायोजना चालू की गई थी।

## बेरोजगारी के कारण देश को हानि

बेरोजगारी से सामाजिक तथा राजनैतिक दोनों क्षेत्रों पर प्रभाव पड़ता है। बेरोजगारी बढ़ने से निर्धनता तथा असहायता उत्पन्न हो जाती है, जिनका प्रभाव पूर्ण समाज पर पड़ता है, तथा सामाजिक जीवन में गिरावट आ जाती है। इसके परिणामस्वरूप पाप, अपराध, गन्दगी तथा रोग जैसी बुराइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं, जिनकी कोई भी समाज अवहेलना नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त, बेरोजगारी देश की राजनैतिक स्थिरता की जड़ में घुन लगा देती है। भारतीय राजनैतिक तथा आर्थिक परिस्थिति के वर्तमान सदर्भ में बेरोजगारी तथा इसके दुष्परिणाम की अवहेलना नहीं की जा सकती। यह मानवीय प्रश्न ही नहीं है बल्कि ऐसा प्रश्न है जिस पर सरकार तथा जनता दोनों को ही गम्भीरतापूर्वक ध्यान देना चाहिये। प्रो० बी० पी० आदरकर ने गणना की है कि कार्य-कुशलता के वर्तमान स्तर पर भारत में बेरोजगारी तथा अपूर्ण बेरोजगारी के कारण वार्षिक हानि एक हजार करोड़ रुपये से अधिक होती है। यह राशि समस्त राज्य सरकारों तथा भारत सरकार के सम्मिलित बजट से भी अधिक है। परन्तु बहुत कम व्यक्ति इस बात का अनुभव करते हैं कि प्रतिवर्ष देश में इतनी विशाल रूप से हानि हो रही है। हानि का अनुभव इसलिये नहीं होता क्योंकि मुद्रास्फोटक हानि नहीं होती बल्कि सम्भाव्य घन की हानि होती है। किन्तु घन में केवल मुद्रा ही नहीं बल्कि वस्तुयें तथा वास्तविक सेवायें भी सम्मिलित की जाती हैं।

## भारत में बेरोजगारी का उपचार

प्रति बेरोजगारी के उपचारों पर विचार किया जाना आवश्यक है। इस विषय में रोजगार दफ्तर बहुत अधिक सहायक हो सकते हैं। प्रथम तो, यदि रोजगार दफ्तर मालिकों (तथा कर्मचारियों) में निकट सम्पर्क उत्पन्न करने के लिए कुशलतापूर्वक कार्य करे तो मालिकों तथा कर्मचारियों का कार्य सरल हो जाता है तथा रोजगार दिलाने की सामाजिक व्यवस्था उचित प्रकार से कार्य कर सकती है। रोजगार दफ्तर देश में सामाजिक एवं आर्थिक अवस्थाओं के अनुसन्धान का अवसर भी प्रदान करते हैं तथा वह यह सकेत कर सकते हैं कि बेरोजगारी में किसनी वृद्धि हो रही है और इस प्रकार सरकार को अपनी नीति निर्धारित करने तथा कार्यक्रम बनाने का अवसर प्रदान करके आर्थिक विनाश से देश की रक्षा करते हैं। ये दफ्तर श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान कर सकते हैं तथा श्रमिकों की गतिशीलता बढ़ा सकते हैं। भारत की राष्ट्रीय रोजगार सेवा में कुछ उत्तम प्रकार के कार्य किये हैं परन्तु फिर भी इस संगठन में सुधार तथा इसके कार्यों में विस्तार करने की बहुत अधिक आवश्यकता है। इस समस्या का मर्ती के अध्याय के अन्तर्गत विवेचन किया जा चुका है।

विभिन्न प्रकार की बेरोजगारी के हेतु विभिन्न उपचारों का सुझाव देना आवश्यक है यद्यपि ये आपस में पूर्णतया एक दूसरे से सम्बन्धित हैं। खेतीहर

बेरोजगारी की समस्या सुलझाने के लिये स्पष्ट उपचार यह है कि भारतीय कृषि का पुनर्गठन किया जाए, अर्थात् उत्तम भूमि, श्रम, पूँजी एवं संगठन हो तथा भूमि पर जनसंख्या का दबाव कम करने के लिये कुटीर एवं लघु उद्योग धन्धों को स्थापित किया जाय। भूमि का पुनरोद्धार, जुताई के उत्तम उपाय, भूमि सम्बन्धी सुधार, सिंचाई सुविधायें, सहकारी खेती, भूमि का पुनः वितरण, ग्रामीण निर्माण कार्यक्रम, आदि कुछ ऐसे उपाय हैं जो इस समस्या की हल करने में सहायक हो सकते हैं।

औद्योगिक बेरोजगारी का उपचार औद्योगिक कुशलता में वृद्धि तथा औद्योगिक ढाँचे का पुनर्गठन करके हो सकता है। यह समस्या पूँजी निर्माण-बचत तथा निवेश से सम्बन्धित है। पंचवर्षीय आयोजनाओं के अन्तर्गत आरम्भ किये गये विभागीय कार्यक्रमों से औद्योगिक बेरोजगारी कम होने की आशा की जा सकती है किन्तु कुछ तात्कालीन उपचारों की भी आवश्यकता है और इसके लिये हमें उपभोग सम्बन्धी वस्तुओं के उद्योगों का विकेन्द्रीकरण करना चाहिये तथा छोटे पैमाने के ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों के पुनर्गठन की साहसपूर्ण नीति का अनुगमन करना चाहिये। इस प्रकार निर्धनता से ग्रसित लाखों व्यक्तियों को रोजगार प्रदान किया जा सकता है। यह ध्यान में रखने योग्य बात है कि औद्योगिक क्षेत्रों में श्रमिकों की एक बड़ी संख्या ग्रामीण क्षेत्रों से आती है। अतः यदि ग्रामों में रोजगार प्रदान कर दिया जाय तो औद्योगिक बेरोजगारी का स्वतः समाधान हो जायगा।

शिक्षित बेरोजगारी का हल शिक्षा प्रणाली के पुनर्गठन से हो सकता है। इसके लिए तकनीकी तथा व्यावसायिक अध्ययन पर अधिक बल देना चाहिये तथा मध्यवर्गीय युवकों को वाणिज्य एवं कृषि सम्बन्धी रोजगार प्रदूषण करने के लिये उत्साहित करना चाहिए। अतः यह समस्या भी कृषि तथा उद्योगों के विकास से सम्बन्धित है क्योंकि जब तक रोजगार के स्रोत नहीं होंगे किसी भी प्रकार की शिक्षा से समस्या हल नहीं हो सकेगी। विस्मयनाक्यतापूर्ण तथा कालिजों के छात्रों में से अधिकतर छात्र ग्रामीण परिवारों से सम्बन्धित होते हैं। अतः हमें विश्वास है कि यदि कृषि को आकर्षक तथा लाभप्रद व्यवसाय बना दिया जाय तो उच्च साहित्यिक शिक्षा की उरकठा तथा इच्छा स्वतः कम हो जायेगी। इसके अतिरिक्त हमारे देश की जनसंख्या में तीव्र गति से वृद्धि हो रही है तथा यह अनुमान लगाया गया है कि प्रतिवर्ष २० लाख श्रम शक्ति में वृद्धि हो जाती है। परिवार नियोजन के द्वारा जन-संख्या की वृद्धि में रोक होनी चाहिये क्योंकि जब तक देश में व्यक्तियों की संख्या तथा देश में उपलब्ध साधनों में उचित सामंजस्य नहीं होगा तथा आर्थिक विकास की गति जनसंख्या की वृद्धि की गति से नहीं बढ़ जाती तब तक बेरोजगारी की समस्या का समाधान नहीं हो सकता। अतः इस कुराई को दूर करने के हेतु हमारे सामाजिक तथा आर्थिक ढाँचे में संस्थात्मक परिवर्तन की आवश्यकता है।



अन बेरोजगारी की समस्या का दीर्घकालीन दृष्टिकोण से अवलोकन होना चाहिये। बेरोजगारी का अत्युत्तम उपचार आर्थिक नियोजन है। नियोजन ही हमें इस योग्य बना सकता है कि देश के वर्तमान बेकार मानवीय तथा प्राकृतिक साधनों को धन के उत्पादन में लगा सकें। उचित आर्थिक आयोजन के द्वारा ही यह सम्भव है कि बेरोजगारी, उद्योग, शिक्षा-प्रणाली आदि में सुधार किये जा सकें तथा साधनों का उचित रूप से विकसित किया जा सके। बेरोजगारी की समस्या आयोजना-बद्ध आर्थिक प्रणाली के अन्तर्गत हल करनी चाहिये। इस में तथा अमरीका जैसे पूर्वापेक्षित देश में भी किये गये प्रयोगों से ज्ञात होता है कि ऐसा करना सम्भव है। यदि हम देश में बेरोजगारी की समस्या हल करना चाहते हैं तो पूर्वापेक्षित समाज के सम्भरण में काफी वृद्धि तथा संगठनात्मक ढाँचे में उपयुक्त परिवर्तन होने के साथ-साथ लघु ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों के समूहों द्वारा श्रम प्रधान उपायों पर आयोजनाओं में अधिक बल दिया जाना चाहिये।

यह भी उल्लेखनीय है कि गत वर्षों में बेरोजगारी की समस्या ने उग्र रूप धारण कर लिया है तथा स्वर्गीय पण्डित नेहरू के शब्दों में, 'भारत यह सबसे गहन प्रश्न है।' श्री श्रीमन् नारायण ने इस समस्या को प्रथम श्रेणी का माना है। रोजगार दफ्तरों में पंजीकृत व्यक्तियों की संख्या तीव्रता से बढ़ रही है, जबकि रिक्त स्थानों की संख्या एवं नीकरियाँ कम होती जा रही हैं। शिक्षित वर्ग में समस्या अधिक जटिल एवं गम्भीर हो गई है। एक रिक्त पद के लिये हजारों प्राधान्य-पत्र मिलते हैं जिनमें से कुछ उच्चस्तरीय शिक्षित व्यक्तियों के भी होते हैं। भारत में आयोजनाओं का सर्वोच्च अधिक असन्तोषजनक लक्षण यही है कि भारत में बेरोजगारी बढ़ती जा रही है। आयोजनाओं की सफलता भी अधिकतर इसी बात से प्राप्ति जायगी कि आयोजना अर्थात् बेरोजगार तथा अपूर्ण रोजगार वालों को किस सीमा तक नये रोजगार अवसर प्रदान किये गये हैं।

### रोजगार और आयोजनाएँ

प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में आयोजना आयोग ने बताया था कि भारत में बेरोजगारी की अपेक्षा अपूर्ण रोजगार की समस्या अधिक थी। अपूर्ण रोजगार को दूर करने तथा वास्तविक आय के वृद्ध हुए सभी स्तरों के साथ साथ रोजगार के नये अवसरों को उपलब्ध करने की समस्या वस्तुतः विकास की समस्या की पर्यायवाची ही है। बेरोजगारी की समस्या को सुलझाने में आयोजना का योगदान दो प्रकार से हो सकता है। प्रथम तो नियोजन की दर अधिक होने से उन व्यक्तियों को रोजगार के अधिक अवसर प्राप्त हो जायेंगे जो निर्माण कार्यों में लगे हुये हैं तथा दूसरे, आर्थिक व्यवस्था में आधारभूत स्थलों में पूर्वी का निर्माण करके उत्पादन कार्यों में अधिक व्यक्तियों को रोजगार देने का कार्य किया जा सकता है। प्रथम आयोजना में यह कहा गया था कि आयोजना अर्थात् बेरोजगार और छोटे पैमाने दोनों प्रकार के नये उद्योगों में लगभग ४ लाख अतिरिक्त व्यक्तियों को रोजगार देने की

सम्भावना थी, १२½ लाख अधिकों को प्रतिवर्ष मुख्य सिंचाई और शक्ति प्रायोजनाओं में काम मिल सकता था, पुराने तालाबों, कुओं तथा जलाशयों की मरम्मत तथा छोटी सिंचाई योजनाओं में षेड लाख अधिकों को प्रतिवर्ष रोजगार मिल सकता था, भूमि पुनरुद्धार के कारण ७½ लाख व्यक्तियों को अतिरिक्त रोजगार, भवन बनाने तथा निर्माण-कार्य में १ लाख व्यक्तियों को ; सड़कों के बनाने में २ लाख व्यक्तियों को तथा कुटीर उद्योगों में २० लाख व्यक्तियों को रोजगार मिल सकने का अनुमान था ।

उपरोक्त आँकड़े विशेष उत्साहवर्द्धक नहीं थे और प्रथम पंचवर्षीय आयोजना की यह मुख्य आलोचना थी कि इसमें बेरोजगारी की समस्या को सुलझाने के लिये कोई विशेष प्रयत्न नहीं किये गये थे । बेरोजगारी व भ्रूण रोजगार दो ऐसी बुराईयाँ हैं जिन्होंने भारत जैसे अर्ध-विकसित देश में एक गम्भीर समस्या उत्पन्न कर दी है । आयोजना के पाँच वर्षों में बेरोजगारी की समस्या को सुलझाने से कुछ सहायता मिलनी चाहिये थी । परन्तु यह भी ध्यान में रखना आवश्यक है कि प्रथम आयोजना का मुख्य रूप से उद्देश्य युद्ध और युद्ध के पश्चात् की अवधि में अर्ध-व्यवस्था में जो असन्तुलन आ गया था उसको ठीक करना था । यही कारण है कि प्रथम आयोजना में बेरोजगारी की समस्या को पर्याप्त महत्ता नहीं दी जा सकी थी । रोजगार के अवसरों के सम्बन्ध में आयोजना के उपबन्धों की कमियों को स्वयं आयोजना आयोग ने अनुभव किया था तथा आयोजन काल के मध्य में ही आयोजना के आकार को २,०६६ करोड़ रुपये से बढ़ाकर २,१७५ करोड़ रुपये तक विस्तृत करना पड़ा था । शिक्षित बेरोजगारों को रोजगार प्रदान करने के उद्देश्य से सितम्बर १९५३ में सरकार ने एक विशेष शिक्षा प्रसार कार्यक्रम की घोषणा की थी । आयोजना आयोग ने बेरोजगारी दूर करने के लिये एक ११ सूत्री कार्यक्रम की घोषणा की । यह निम्न प्रकार था : (१) छोटे पैमाने के उद्योगों को स्थापित करने में सहायता, (२) उन क्षेत्रों में प्रशिक्षण सुविधाओं को देना जहाँ श्रम मानव-शक्ति की कमी है, (३) छोटे पैमाने तथा कुटीर उद्योग-अवधियों को प्रोत्साहन देने के लिये राज्य व स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा उनके माल का कट, (४) शहरी क्षेत्रों में वयस्क शिक्षा केन्द्र तथा ग्रामीण क्षेत्रों में एक-अध्यापक स्कूलों की खोलना, (५) राष्ट्रीय विस्तार सेवा की तत्काल स्थापना, (६) सड़क सहायता का विकास, (७) गन्दी बस्तियों की सफाई तथा कम लागत वाले मकानों के निर्माण की योजना, (८) निजी भवन निर्माण-कार्यों को प्रोत्साहन, (९) सरणार्थी नगरों की बनाने के लिये आयोजित सहायता, (१०) निजी पूँजी द्वारा शक्ति के विकास की योजनाओं को प्रोत्साहन, तथा (११) कार्य और प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना ।

परन्तु इन सब उपायों से बेरोजगारी की वर्तमान समस्या में थोड़ी बहुत कमी हो सकती थी परन्तु वास्तव में तो समस्या को दीर्घकालीन दृष्टिकोण से देखना चाहिये था । प्रथम आयोजना की प्रगति का मूल्यांकन करते हुए स्वयं आयोजना

आयोग ने यह स्वीकार किया था कि “रोजगार के अवसरों में वृद्धि धर्म शक्ति की वृद्धि के अनुरूप नहीं हो पाई है। प्रथम आयोजना में निवेश में इतनी वृद्धि नहीं हो पाई थी कि रोजगार के इच्छुक नए प्राथमिकों को काम दिया जा सके। इसके अतिरिक्त पिछली बेरोजगारी और अपूर्ण रोजगार की भी समस्या है जिसको दूर करना है।”

द्वितीय आयोजना में इस बात का उल्लेख था कि रोजगार बढ़ाने की सुविधाओं का प्रदान आयोजना के पूंजी निवेश सम्बन्धी कार्यक्रम से अलग नहीं किया जा सकता था। भारत में रोजगार अवसरों को प्रदान करने का कार्य त्रिमुखी बताया गया था (१) इस समय जो लोग बेरोजगार हैं उनके लिये कार्य की व्यवस्था करना, (२) धर्म-शक्ति में जो प्राकृतिक रूप से वृद्धि होती है उसके लिये व्यवस्था करना। यह वृद्धि पाँच वर्षों की अवधि में प्रतिवर्ष २० लाख अनुमानित की गई थी, (३) ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में कृषि व घरेलू कार्यों में जो धर्मिक अपूर्ण रोजगार ही पाते हैं उनके लिये अधिक कार्य की व्यवस्था करना।

निम्नलिखित तालिका में रोजगार के उन अवसरों का अनुमान दिया गया है जो दूसरी आयोजना की अवधि में बराबरगारी को सर्वथा समाप्त करने के लिए उपलब्ध करने का अनुमान था—

(व्यक्तियों की संख्या—लाखों में)  
शहरी में      देहाती में      योग

निर्धन बेरोजगारों की, अर्थात् द्वितीय आयोजना अवधि से पूर्व बेरोजगार व्यक्तियों की, संख्या	२५०	२८०	५३०
धर्म-शक्ति व लिये नये प्राथमिक— अर्थात् द्वितीय आयोजना अवधि में रोजगार के इच्छुक नये व्यक्ति	३८०	६२०	१०००
योग	६३०	९००	१५३०

इतने अधिक व्यक्तियों को रोजगार के अवसर प्रदान करने के अतिरिक्त अपूर्ण रोजगार की अलग समस्या थी।

आयोजना आयोग द्वारा यह कहा गया था कि समस्या की गम्भीरता को दृष्टिगत रखते हुए “यह आशा करना कि द्वितीय आयोजना की समाप्ति तक पूरा रोजगार की स्थिति को प्राप्त कर लिया जायेगा, गलत होगा”। हमें अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिये द्वितीय आयोजना की अवधि की समाप्ति के पश्चात् भी कई वर्षों तक कई प्रकार के नियोजित प्रयत्न करने पड़ेंगे। परन्तु उद्देश्य को शीघ्र प्राप्त करने के लिये आयोजना में जितनी भी प्रायोजनायें हैं उनकी रोजगार विभाजनों की धमत्ता को धर्मिक से धर्मिक करने की कोश विशेष रूप से करना चाहिये।

होगा और साथ ही हमें अपनी दीर्घकालीन आवश्यकताओं का भी ध्यान रखना होगा।”

द्वितीय आयोजना के अन्तर्गत विभिन्न कार्यक्रमों के परिणामस्वरूप जो अतिरिक्त व्यक्तियों को रोजगार मिल सकता था उसका अनुमान निम्न प्रकार है—

(व्यक्तियों की संख्या—लाखों में)

(१) निर्माण कार्य	२१.००
(२) सिंचाई एवं बिजुत	०.५१
(३) रेलें	२.५३
(४) ग्राम्य यातायात तथा संचार	१.८०
(५) उद्योग एवं खनिज	७.५०
(६) कुटीर एवं लघु उद्योग	४.५०
(७) वन, मछली व्यवसाय, राष्ट्रीय विस्तार सेवा व सम्बन्धित कार्यक्रम	४.१३
(८) शिक्षा	३.१०
(९) स्वास्थ्य	१.१६
(१०) ग्राम्य समाज सेवायें	१.४२
(११) सरकारी नौकरियाँ	४.३४
(१) से (११) तक का योग	५१.६६
(१२) ग्राम्य कार्य जिसमें व्यापार और वाणिज्य भी सम्मिलित है (योग का ५२% के हिसाब से)	२७.०४
कुल योग	७८.०३
अर्थात् सम्भव	८०.००

नद १२ में जो अनुपात दिया गया है वह अनुपात १६५१ की जनगणना के अनुसार ही निकाला गया है। इस वर्ष के व्यक्तियों का, कृषि को छोड़कर, अन्य सब वर्षों के रोजगार पर लगे हुए व्यक्तियों के हिसाब से अनुपात निकाला गया था। यह अनुमान लगाया गया था कि १६६१ में भी यही अनुपात रहेगा, यद्यपि इस अनुपात के बढ़ने की सम्भावना थी क्योंकि विकास कार्यक्रमों की वृद्धि के कारण व्यापार और वाणिज्य में वृद्धि होगी।

उपरोक्त तालिका में दिये गये आँकड़ों के अतिरिक्त यह आशा की गई थी कि कृषि, भूमि पुनरुद्धार योजनाओं, बागान के विकास व विस्तार की योजनाओं, उद्यान विकास की योजनाओं आदि के कारण १६ लाख नये रोजगार के इच्छुक ग्रामीण व्यक्तियों को रोजगार मिल सकेगा। ग्रामीण क्षेत्रों में अपूर्ण रोजगार को दूर करने में सिंचाई योजनाओं तथा ग्रामीण व छोटे पैमाने के उद्योग धंधों के विकास कार्यक्रम से भी सहायता मिलेगी।

आयोजना आयोग ने यह निष्कर्ष निकाला था कि “यद्यपि उपरोक्त बातों को देखते हुए बेरोजगारी दूर करने के लिए आयोजना के रोजगार सम्बन्धी कार्यक्रमों का परिणाम महत्वपूर्ण हो सकता है, परन्तु हमें द्वितीय पंचवर्षीय आयोजनाओं की अवधि में इस समस्या की ओर निरन्तर ध्यान देना पड़ेगा।”

आयोग ने १९५५ में शिक्षितों में बेरोजगारी दूर करने के हेतु कार्यक्रम बनाने के लिये एक विशेष अध्ययन दल की नियुक्ति की थी। दल के अनुसार वर्तमान शिक्षित बेरोजगारों की संख्या ५५ लाख थी तथा उसने यह भी अनुमान लगाया था कि आगामी पांच वर्ष की अवधि में शिक्षित बेरोजगारों की संख्या १४५ लाख और बढ़ जायगी। इस प्रकार २० लाख शिक्षित व्यक्तियों को रोजगार दिलाने की समस्या थी। दल ने यह भी अनुमान लगाया है कि आयोजना में विभिन्न योजनाओं, निजी क्षेत्र में विकास कार्यक्रमों तथा अवकाश ग्रहण करने वाले व्यक्तियों के स्थान पर नए व्यक्तियों को रोजगार आदि के परिणामस्वरूप केवल १४५ लाख व्यक्तियों का ही रोजगार मिल सकेगा। इस प्रकार ५५ लाख व्यक्तियों को रोजगार पर लगाने की समस्या फिर भी बनी रहेगी। रोजगार में वृद्धि करने के लिये छोटे व बड़े पैमाने के उद्योग, सहकारी समितियाँ व पाठायात आदि विकास का सुभाव दिया गया था। आयोग ने यह भी सुभाव दिया था कि इन योजनाओं को अग्रिम आधार पर चलाया जाये और इनके परिणामों को सतर्कता से देखा जाय। इस ओर भी सकेत किया गया था कि शिक्षित बेरोजगारी की समस्या को सुलझाने के लिये दीर्घकालीन कदम उठाये जाने चाहियें। इन तदर्थ उपायों से स्थायी परिणाम नहीं प्राप्त किया जा सकते। देश की रोजगार सम्बन्धी आवश्यकताओं के अनुरूप शिक्षा और प्रशिक्षण सुविधाओं में भी सम्बन्ध स्थापित करने की आवश्यकता थी।

संक्षेप में, द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना अवधि में कृषि को छोड़कर अन्य क्षेत्रों में लगभग २० लाख अतिरिक्त व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होने का अनुमान था। कृषि क्षेत्र में भी रोजगार के अवसरों में कुछ वृद्धि होने की सम्भावना थी। इसके अतिरिक्त सिंचाई जैसी कृषि सुविधाओं के अधिक होने तथा भूमि पुन-हठार और कुटीर एवं लघु उद्योगों के विकास को प्राथमिक योजनाओं के लागू करने के कारण अपूर्ण रोजगार को भी कम किया जा सकता था। शिक्षित बेरोजगारों को भी आयोजना के विकास कार्यक्रमों तथा आयोजना में दी गई उनके लिये कुछ विशेष योजनाओं के कारण लाभ हाँ सकता था। सब बातों को देखते हुए आयोजना में इस बात के लिये पर्याप्त योजनाये थी कि श्रम शक्ति में जो १ करोड़ व्यक्तियों की वृद्धि होगी उसके अनुसार श्रम की माँग में भी वृद्धि हो। परन्तु द्वितीय आयोजना में जैसा सुभाव था उसके अनुसार यदि उपलब्ध साधनों को सन्नद्ध किया जाय और उनका सर्वोत्तम रूप में प्रयोग भी किया जाय फिर भी बेरोजगारी और अपूर्ण रोजगार की इस दोमुखी समस्या के सुलझाने में इनका इतना अधिक प्रभाव नहीं पड़ेगा जितनी कि आवश्यकता थी। आयोग ने इस बात

पर भी विशेष जोर दिया था कि, "जैसे-जैसे आयोजना आगे चले वैसे-वैसे आयोजना के कार्यान्वित होने के कारण जो अतिरिक्त रोजगार उपलब्ध हों उनका निरन्तर मूल्यांकन करते रहना चाहिये जिससे आयोजना में रोजगार के निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करने के लिये उपयुक्त कदम उठाए जा सकें।"

यह कहा गया था कि आयोजना "रोजगार प्रधान आयोजना" (Employment Oriented) थी। आयोजना का एक उद्देश्य यह माना गया था कि रोजगार के अवसरों में वृद्धि की जाय। फिर भी हमारे देश में बेरोजगारी और अपूर्ण रोजगार की समस्या इतनी अधिक गम्भीर है कि द्वितीय आयोजना काल में उसके पूर्णतः समाधान की कोई सम्भावना नहीं थी। आयोजना में लगभग १ करोड़ व्यक्तियों के लिये अतिरिक्त रोजगार के अवसरों (परन्तु नौकरियाँ नहीं) के लिये कार्यक्रम था। पाँच वर्ष की अवधि में रोजगार योग्य हो जाने वाले व्यक्तियों की संख्या भी १ करोड़ हो जाने का अनुमान था। इसके अतिरिक्त पिछले बेरोजगारों, अर्थात् तत्कालीन बेरोजगारों की संख्या ४५ लाख थी। इस प्रकार यह स्पष्ट था कि आयोजना के बाद भी बेरोजगारी बनी रहेगी। फिर, यह सब अनुमान इस पूर्णधारणा पर आधारित थे कि आयोजना सुचारु रूप से लागू हो सकेगी। यदि अर्थ-व्यवस्था के किसी भी क्षेत्र में कहीं रुकावट आ जाये या कार्यक्रम में देरी हो जाए, (उदाहरणतः यातायात में), तब विकास कार्यक्रम रुक जायेंगे और इसका परिणाम यह होगा कि रोजगार घट जायेगा।

यह स्पष्ट है कि रोजगार के अवसरों का विकास इतनी गति से नहीं हो रहा है कि बड़ी हुई श्रम शक्ति को संतोषजनक रूप से खपाया जा सके। "द्वितीय आयोजना के मूल्यांकन और सफलताओं की सम्भावनाओं की जापिका" में यह उल्लेख था कि आयोजना के प्रथम दो वर्षों में कृषि को छोड़ कर अन्य व्यवसायों में लगभग २० लाख व्यक्तियों के लिए रोजगार के अवसर उपलब्ध हो गये थे, तथा आयोजना के तीसरे वर्ष में १० लाख व्यक्तियों के लिये अतिरिक्त रोजगार के अवसर मिलने की सम्भावना थी। ८० लाख व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करने का जो लक्ष्य था उसमें संशोधन करना पड़ा था, तथा यह अनुमान लगाया गया कि द्वितीय आयोजना अवधि में कृषि को छोड़कर अन्य व्यवसायों में लगभग ६५ लाख व्यक्तियों को ही रोजगार मिल सकेगा। परन्तु यह भी अनुमान लगाया गया था कि आयोजना के प्रथम तीन वर्षों में अधिक से अधिक ३० लाख व्यक्तियों को रोजगार मिल सका था। १९५६-६० में १५ लाख व्यक्तियों को रोजगार मिलने की सम्भावना व्यक्त की गई थी। द्वितीय आयोजना के अन्तिम वर्ष में रोजगार का लक्ष्य महत्वकांक्षी था क्योंकि इस वर्ष २० लाख व्यक्तियों के लिए रोजगार के अवसर प्रदान करने थे। इस प्रकार द्वितीय आयोजना अवधि में घटे हुए लक्ष्य को—अर्थात् ६५ लाख व्यक्तियों को रोजगार देना सम्भवतः प्राप्त नहीं किया जा सकता था। वास्तव में स्थिति ऐसी थी कि द्वितीय आयोजना के अन्त में बेरोजगारों की संख्या आयोजना प्रारम्भ होने के समय की संख्या से अधिक ही जाती

थी। इससे यह पता चलता है कि श्रम-व्यवस्था में निवेश इस प्रकार से नहीं हो रहा था कि श्रम शक्ति में प्रतिवर्ष होने वाली अतिरिक्त वृद्धि को सन्तोषजनक रूप से रोजगार पर लगाया जा सके।

आयोजना में रोजगार क्षमता के अवसरों को विशेष स्थलों पर दृढ़ रहने के प्रयत्न भी किये गये थे, उदाहरणतः ६०,००० अध्यापकों की नियुक्ति की एक योजना का अनुमोदन किया गया था। श्रम मन्त्रालय ने शिक्षित बेरोजगारों को, जब तक उन्हें पूर्ण-कालिक रोजगार नहीं मिल जाता, अर्ध-कालिक रोजगार प्रदान करने की एक योजना तैयार की थी। फ़िटर, बिजली मিস्त्री, रेडियो मिस्त्री, लाइसमैन, बटर्ई आदि के व्यवसायों में शिक्षित बेरोजगारों को प्रशिक्षण देने के लिये विभिन्न राज्यों में मुख्य मुख्य स्थानों पर प्रशिक्षण केन्द्र खोले गये थे। कुछ विश्व-विद्यालयों में रोजगार व्यूरो की भी स्थापना की गई थी।

अक्टूबर १९५८ में त्रिदलीय आधार पर रोजगार पर ३० सदस्यों की एक केन्द्रीय समिति की स्थापना की गई जिसके अध्यक्ष श्रम मन्त्री हैं। इसका कार्य निरन्तर रूप से विभिन्न प्रकार की बेरोजगारी की समस्या पर विचार करना तथा रोजगार और रोजगार के अवसरों, राष्ट्रीय रोजगार सेवा के कार्यरूप तथा शिल्पियों आदि के प्रशिक्षण के विषय में श्रम व रोजगार मन्त्रालय को सलाह देना है। इस समिति की पहली बैठक २५ मई १९५९ को हुई थी। इसमें रोजगार की स्थिति का पुनरावलोकन किया गया तथा तीसरी आयोजना में रोजगार की क्या स्थिति होगी इस पर भी विचार किया गया। श्रम शक्ति आयोजित करने तथा रोजगार सम्बन्धी सूचना एकत्रित करने वाली व्यवस्था को दृढ़ करने के लिए राष्ट्रीय रोजगार सेवा के कार्यों पर तथा राष्ट्रीय आयोजनाओं के पूर्ण होने के कारण देकार हुए श्रमिकों को अन्य स्थानों पर रोजगार पर लगाने के उपायों पर समिति ने विचार किया। रोजगार नियोजन से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने और रोजगार के नये अवसरों की सम्भावनाओं का पता लगाने के लिए इस समिति ने दो अध्ययन दलों की नियुक्ति भी की। अध्ययन दलों की एक संयुक्त बैठक १ अक्टूबर १९५९ को हुई और इसमें इस बात पर विचार किया गया कि आयोजना कार्यक्रमों में रोजगार के अवसरों को सर्वोत्तम रूप से किस प्रकार बढ़ाया जा सकता है। इस बैठक में अन्य विषयों के साथ-साथ उत्तर प्रदेश के एक जिले (शाहजहाँपुर) में रोजगार की सम्भावनाओं के विषय में अग्रिम अध्ययन की एक रिपोर्ट पर भी विचार किया गया और यह सिफारिश की गई कि ऐसे अध्ययन सभी राज्यों के कुछ विशेष जिलों में होने चाहियें। यह भी सिफारिश की गई कि यदि सम्भव हो तो जिला आधार पर रोजगार के अवसरों में वृद्धि करने के कार्य को प्रोत्साहन देना चाहिये। इस बात पर भी विचार किया गया कि रोजगार को अधिकतम करने के लिये जिला स्तर पर योजनाओं की कार्यनिष्पत्ति में प्रभावपूर्ण ढंग से समाधान करना चाहिये। राज्य सरकारों से यह भी कहा गया है कि रोजगार दिसान के कुछ नये ढंगों को प्रारम्भ करने के लिये हर सम्भव प्रयत्न

करने चाहिए और उन तरीकों पर भी विचार करना चाहिये जिन्हें अध्ययन दल ने रोजगार उत्पन्न करने के गैर-परम्परावादी तरीके कहा है।

### तीसरी आयोजना में रोजगार की स्थिति

भारत में आयोजना का एक मुख्य उद्देश्य लोगों को रोजगार दिलाना रहा है। परन्तु तृतीय आयोजना में कहा गया है कि सस्या की दृष्टि से रोजगार के पर्याप्त अवसर प्रदान करना उन अत्यन्त कठिन कार्यों में से एक है जिन्हें अगले पाँच वर्षों में करना है। ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी और अर्द्ध बेरोजगारी, अर्थात् अपूर्ण रोजगार दोनों ही साथ-साथ दिखाई पड़ते हैं और उनके बीच कोई स्पष्ट अंतर प्रतीत नहीं होता। ग्रामों में साधारणतया बेरोजगारी का स्वरूप अपूर्ण रोजगार है। शहरी क्षेत्रों में व्यापार, यातायात और उद्योग की स्थिति में जो उतार-चढ़ाव होता है उसी के अनुसार रोजगार में भी परिवर्तन होता है। प्रथम दो आयोजनाओं के अनुभव से यह ज्ञात होता है कि आयोजना अवधि में जो नये रोजगार अवसर उपलब्ध हुए उनमें से अधिकतर गैर कृषि क्षेत्र में थे। दूसरी आयोजना की अवधि में लगभग ८० लाख नए रोजगार अवसरों का निर्माण हुआ जिनमें से ६५ लाख गैर-कृषि क्षेत्र में थे।

रोजगार से सम्बन्धित आँकड़े इस समय अपर्याप्त हैं परन्तु फिर भी जो सीमित सूचना उपलब्ध है उसके आधार पर यह अनुमान किया गया है कि द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना के अन्त तक जिन लोगों को रोजगार नहीं दिलाया जा सका उनकी संख्या लगभग १० लाख है। दूसरी पंचवर्षीय आयोजना की अवधि में बेरोजगार रह जाने वाले लोगों का जो अनुमान था वह केवल ५३ लाख का था। इस अनुमान की तुलना में बेरोजगार रहने वाले लोगों में जो वृद्धि हुई उसका यह अर्थ है कि रोजगार की समस्या पर आयोजना का पर्याप्त प्रभाव पड़ा। किन्तु फिर भी श्रमिक वर्ग में नये शामिल होने वाले लोगों की संख्या में जो निरन्तर वृद्धि हुई उस हिसाब से लोगों को रोजगार नहीं दिलाया जा सका।

किसी भी अवधि में श्रमिक वर्ग में जो वृद्धि होती है उनकी गणना उन पुरुषों व स्त्रियों के अनुपात से की जाती है जो १५-१६ वर्ष के आयु वर्ग में होते हैं क्योंकि यह अनुमान लगाया जाता है कि इस आयु के व्यक्ति ही या तो लाभदायक रोजगार पर लगे होते हैं या रोजगार की तलाश में होते हैं। १९६१ का जनगणना से प्राप्त आँकड़ों के आधार पर यह अनुमान है कि तीसरी आयोजना की अवधि में श्रमिक वर्ग में लगभग १ करोड़ ७० लाख लोगों की वृद्धि होगी। इस वृद्धि में से एक तिहाई वृद्धि शहरी क्षेत्रों में होगी। इसके विपरीत यह अनुमान है कि तीसरी आयोजना में १ करोड़ ४० लाख लोगों को—१ करोड़ ५ लाख लोगों को गैर कृषि कार्यों में और ३५ लाख लोगों को कृषि कार्यों में—अतिरिक्त रोजगार दिलाया जायगा। अग्रलिखित तालिका में गैर-कृषि कार्यों में रोजगार का विवरण दिया गया है।



## अतिरिक्त गैर-कृषि रोजगार

(लाखों में)

क्षेत्र	तीसरी आयोजना में अतिरिक्त रोजगार
१ निर्माण*	२३ ००
२ सिंचाई और बिजली	१ ००
३ रेल	१ ४०
४ अन्य यातायात और संचार	८ ८०
५ उद्योग और खनिज	३ ५०
६ छोटे उद्योग	६ ००
७ वन, मछली पालन और सम्बद्ध सेवाएँ	७ २०
८ शिक्षा	५ ६०
९ स्वास्थ्य	१ ४०
१० अन्य सामाजिक सेवाएँ	० ८०
११ सरकारी सेवा	१ ५०
योग	६७ ५०
१२ 'अन्य जिनमें उद्योग और व्यापार सम्मिलित हैं (१ से ११ तक की मधो के कुल योग का ५६ प्रतिशत)	३७ ८०
कुल योग	१०५ ३०

\* चूँकि निर्माण कार्य स बहुत बड़ी संख्या में रोजगार मिलता है, इसलिए विभिन्न विकास क्षेत्रों में निर्माण कार्य में रोजगार का निम्न रूप से दिया गया विवरण उपयोगी होगा—

	(लाखों में)
(क) कृषि और सामुदायिक विकास	६ १०
(ख) सिंचाई और बिजली	४ ६०
(ग) उद्योग और खनिज जिनमें कुटीर और लघु उद्योग भी सम्मिलित हैं	४ ६०
(घ) यातायात और संचार (रेल सहित)	३ ४०
(ङ) सामाजिक सेवाएँ	३ ५०
(च) विविध	० ५०
योग	२३ ००

इस प्रकार श्रमिक वर्ग में नये शामिल होने वाले लोगों को काम दिलाने के पश्चात् ३० लाख लोगों के लिए अतिरिक्त रोजगार होना चाहिए।

तृतीय आयोजना में यह सुझाव है कि रोजगार की समस्या को तीन मुख्य रूपों में सुलझाना चाहिए—प्रथम, आयोजना के ढाँचे के अन्तर्गत ऐसे प्रयत्न करने होंगे जिनसे पहले की अपेक्षा रोजगार के प्रभावों का फैलाव अधिक व्यापक और

सन्तुलित रूप से हो। दूसरे, ग्रामीण क्षेत्रों को औद्योगीकरण का एक बहुत बड़ा कार्यक्रम हाथ में लेना चाहिए, जिसमें इन बातों पर विशेष जोर दिया जाए— ग्रामीण क्षेत्रों में बिजली लगाना, ग्रामीण औद्योगिक सम्पदाओं (Estates) का विकास, ग्रामीण उद्योगों की उन्नति और जन-शक्ति को प्रभावशाली रूप में फिर से काम में लगाना। तीसरे, लघु उद्योगों द्वारा रोजगार बढ़ाने के अन्य उपायों के अतिरिक्त ग्रामीण निर्माण कार्यक्रमों (Works Programmes) को संगठित करने का सुझाव है जिनसे लगभग २५ लाख और सम्भवतः इससे भी अधिक लोगों को वर्ष में औसतन १०० दिन तक काम मिलेगा।

ग्रामीण औद्योगीकरण और गाँवों में बिजली लगाना—यह दोनों सम्बद्ध कार्यक्रम हैं और ग्रामीण क्षेत्रों में स्थिर रोजगार के प्रवर्धन बढ़ाने के लिए इनका सबसे अधिक महत्व है। प्रत्येक क्षेत्र में और छोटे-छोटे कस्बों और गाँवों में औद्योगिक विकास के केन्द्र स्थापित करना आवश्यक है और यह उन्नत यातायात एवं अन्य सुविधाओं के द्वारा एक दूसरे से जुड़े हुए होने चाहियें। प्रत्येक जिले में ग्रामिण आयोजना के द्वारा कृषि सम्बन्धी और औद्योगिक विकास का कार्यक्रम बिजली की पूर्ति के साथ समन्वित होना चाहिए।

अपूर्ण रोजगार की समस्या के स्थायी समाधान के लिए यह आवश्यक है कि न केवल सभी लोग कृषि-कार्यों में विज्ञान का प्रयोग करें बल्कि इस हेतु ग्रामीण अधिक जाँचे को विभिन्न क्षेत्रों में विकसित करना और उसे सुदृढ़ बनाना भी आवश्यक है। ग्रामीण और लघु उद्योगों तथा 'प्रोसेसिंग' उद्योगों के विकास के लिए कार्यक्रमों की और अधिक बढ़ावा होगा और ग्रामीण क्षेत्रों में नये उद्योग स्थापित करने होंगे। इस प्रकार जहाँ ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था का निर्माण किया जा रहा है वहाँ समस्त ग्रामीण क्षेत्रों में व्यापक निर्माण कार्यक्रमों की आवश्यकता है, विशेषकर उन क्षेत्रों में जहाँ अधिकांश लोग भूमि पर निर्भर हैं और जहाँ अधिक बेरोजगारी और अपूर्ण रोजगार है। इस कार्यक्रम में खण्ड (Block) और ग्राम-स्तर पर मुख्यतः स्थानीय निर्माण कार्य किये जायेंगे। विशेषतः कृषि के मन्दे मौसम में कार्यन्वित करने के लिए निर्माण-कार्य बनाये जायेंगे। गाँवों में जो निर्माण-कार्य होंगे उन सभी में ग्राम की प्रचलित दरों पर खजदूरी दी जायेगी। इस सम्बन्ध में हाल ही में ३४ प्रारम्भिक आयोजनाएँ (Pilot Projects) चालू की गई हैं। इनमें सिंचाई, वन लगाना, भूमि संरक्षण, नालियाँ बनाना, भूमि का मुनरोद्धार, संचार साधनों में सुधार आदि की पूरक योजना सम्मिलित है। अस्पाई रूप से यह अनुमान है कि निर्माण कार्यक्रमों द्वारा पहले वर्ष में १ लाख व्यक्तियों को रोजगार मिल जायेगा, दूसरे वर्ष में ४ लाख से ५ लाख तक व्यक्तियों को और तीसरे वर्ष में लगभग १० लाख व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होगा और इस प्रकार बढ़ते-बढ़ते आयोजना के अन्तिम वर्ष में लगभग २५ लाख व्यक्तियों को रोजगार मिल सकेगा। आयोजना की अवधि में इस समय तक कार्यक्रम पर कुल व्यय १५.० करोड़ रुपये का हो सकता है।

शिक्षित बेरोजगारों की समस्या पर दो भागों में विचार किया जा सकता है—प्रथम, पिछले बेरोजगार तथा दूसरे, नये आने वाले बेरोजगार। रोजगार दफ्तरो के आँकड़ों के अनुसार पिछले शिक्षित बेरोजगारों की संख्या लगभग १० लाख है। तीसरी आयोजना की अवधि के हाई स्कूल तथा इससे ऊपर की शिक्षा प्राप्त लोगों की संख्या लगभग ३० लाख हो जाने का अनुमान है, जिन्हें रोजगार दिलाना होगा। कृषि उद्योग और यातायात की उन्नति होने से कुशल और व्यावसायिक एवं तकनीकी प्रशिक्षण प्राप्त किये हुये व्यक्तियों को रोजगार के अधिक अवसर प्राप्त होंगे। अतः इस सम्बन्ध में शिक्षा प्रणाली का पुनर्गठन बहुत महत्वपूर्ण है। हाल के वर्षों में हाथ से काम करने के प्रति पड़े लिखे व्यक्तियों के रुक में परिवर्तन हुआ है और उन्हें विकासशील अर्थ-व्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने के लिये बड़े पैमाने पर कार्यक्रम हाथ में लेने का विचार है। सहकारी समितियों और वैज्ञानिक खेती तथा लोकतान्त्रिक संस्थाओं की स्थापना हो जाने में ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था के अन्तर्गत पड़े-लिखे लोगों के लिये नियमित और निरन्तर रोजगार का योग काफी बढ जायेगा। ग्रामीण अर्थ-व्यवस्था में प्राप्त रोजगार में उन्हें वास्तव में उतनी ही आय होगी जितनी कि शहरी में होनी है। यह भी सम्भव हो जायेगा कि काफी बड़ी संख्या में पड़े-लिखे नवयुवकों को ग्रामीण केंद्रों में, जहाँ विजली उपलब्ध की जा सके, छोटे-छोटे उद्योग स्थापित करने में सहायता दी जाये।

इस बात की भी आवश्यकता है कि जो प्रायोजनाएँ पूरी हो चुकी हैं या पूरा होने वाली हैं वहाँ से कुशल कर्मचारियों को लेकर उन प्रायोजनाओं में लगाया जाय जो आरम्भ होने वाली हैं। दूसरी आयोजना में इस कार्य के लिये जो व्यवस्था की गई थी उससे अन्तर्गत सन्तोषजनक रूप से कार्य हुआ है। इस व्यवस्था को बनाय रखते हुये यदि इसी प्रकार की प्रायोजनाओं को और अधिक अच्छे ढंग से चलाया जाय तथा पूर्व नियोजन करके इन्हें लागू किया जाय तो इस समस्या का अधिक सरलता से सामना किया जा सकता है।

इस प्रकार, स्पष्ट है कि तृतीय आयोजना ने भी बेरोजगारी की बढती हुई समस्या का कोई समाधान प्रस्तुत नहीं किया। एक आयोजना से अगली आयोजना में बेरोजगारी की वृद्धि होना बड़ी गम्भीर समस्या है। अब तृतीय आयोजना समाप्त हुई थी तो रोजगार के इच्छुक व्यक्तियों की संख्या लगभग १ करोड़ २० लाख आकी गई थी। चौथी आयोजना की प्रस्तावित रूपरेखा के अनुसार, चौथी आयोजना की अवधि में अमशक्ति में २ करोड़ ३० लाख की वृद्धि की आशा की जाती है जिससे रोजगार ढूँढ़ने वालों की कुल संख्या ३ करोड़ ५० लाख हो जायेगी। दूसरी और चौथी आयोजना की रूपरेखा के जो कार्यक्रम निर्धारित किये गये हैं उनसे १ करोड़ ८५ लाख से लेकर १ करोड़ ६० लाख तक लोगों को अतिरिक्त रोजगार मिलने की आशा है—अर्थात् ४५ लाख से लेकर ५० लाख तक कृषि में और लगभग १ करोड़ ४० लाख कृषि से बाहर। इस प्रकार, १९७१ में

बेरोजगार लोगों की संख्या लगभग १ करोड़ ६० लाख होगी और पाँचवीं आयोजना की अवधि में, आशा यह की जाती है कि थम शक्ति में ३ करोड़ व्यक्तियों की और वृद्धि हो जायेगी। इस तरह, १९७१-७६ के बीच रोजगार की तलाश करने वाले व्यक्तियों की संख्या ४ करोड़ ६० लाख से भी और बढ़ने की ही सम्भावना है।

चीनी आयोजना की प्रस्तावित रूपरेखा में कहा गया है कि यह अत्यावश्यक है कि देश के अनेक भागों में रोजगार की स्थिति पर कड़ी दृष्टि रखी जाये और साथ ही रोजगार के अतिरिक्त अवसरों की व्यवस्था करने के लिये भी तैयार रखा जाये। घने बसे हुये तथा अधिक पिछड़े क्षेत्रों के लिये यह बात विशेष रूप से महत्वपूर्ण है। रूपरेखा में इस बात पर भी जोर दिया गया है कि जिला तथा क्षेत्रीय स्तरों पर उपसंघ क्षमताओं का कुशलता से उपयोग करके तथा उनको समन्वित रूप से लागू करके ऐसे प्रयास किये जाने चाहिएँ कि अधिकतम सम्भव रोजगार की व्यवस्था की जा सके। आगे कहा गया है कि ग्रामीण निर्माण कार्यक्रम भी बड़े महत्वपूर्ण हैं जिनसे यह आशा की जाती है कि वर्ष में १०० दिनों के काम के रूप में, कृषि के मन्दे मौसम में लगभग १५ लाख लोगों को काम मिलेगा।

### पूर्ण रोजगार की समस्या (Problem of Full Employment)

एक समस्या यह भी है कि भारत में पूर्ण रोजगार सम्भव है या नहीं। पूर्ण रोजगार की समस्या पर अर्थशास्त्रियों ने काफी विचार किया है। भारत में इस समस्या पर अभी से अधिकाधिक विवेचन हो रहा है जब से आयोजना आयोग ने प्रथम पंचवर्षीय आयोजना में इस ओर संकेत किया था कि भारत पिछड़ा देश होने के कारण पूर्ण रोजगार को अपनी आर्थिक क्रियाओं का उद्देश्य नहीं मान सकता। अर्थ-व्यवस्था के ढाँचे की श्रुतियों को दूर करके ही पूर्ण रोजगार के कार्यक्रम को कार्यान्वित किया जा सकता है। पूर्ण रोजगार के कार्यक्रम को हाथ में लेने से पूर्व पंजी और भूमि की कमियों को दूर कर लेना चाहिये। इस प्रकार देश में अर्थ-व्यवस्था के विस्तार और उसमें विविधता लाने की योजना बनाकर ही पूर्ण रोजगार के उद्देश्य को प्राप्त करने की सम्भावना हो सकती है।

पूर्ण रोजगार का तात्पर्य यह नहीं है कि प्रत्येक व्यक्ति अपनी क्षमता की सीमा तक कार्य करता रहे वरन् इसका तात्पर्य उस रोजगार से है जो लगभग ऐसे इष्टतम बिन्दु (Optimum Point) तक पहुँच गया हो जब और अधिक वस्तुओं एवं सेवाओं की अपेक्षा मनुष्य कुसंत (Leisure) अधिक पसन्द करने लगता है। सर विलियम बैबरिज ने पूर्ण रोजगार की परिभाषा इस प्रकार की है—पूर्ण रोजगार की व्यवस्था में मनुष्यों की अपेक्षा रिक्त स्थान अधिक होते हैं। परन्तु उनका यह भी कहना है कि रिक्त स्थान अथवा काम उचित मजदूरी पर प्राप्त होने चाहिएँ और वे इस प्रकार के तथा ऐसी जगह होने चाहिएँ कि बेरोजगार व्यक्ति आसानी से उन्हें अपना सकें। प्रो० पीगू के अनुसार, पूर्ण रोजगार का तात्पर्य यह

है कि चालू मजदूरी की दरों पर यदि रोजगार-योग्य व्यक्ति कार्य करने को तैयार हो तो उन्हें काम मिल जाये। कीन्स के अनुसार, अनैच्छिक बेरोजगारी का अभाव ही पूर्ण रोजगार है। प्रो० लर्नर का कहना है कि पूर्ण रोजगार की स्थिति वह होती है जिसमें कि जितने कि रोजगार ढूँढ़ने वाले व्यक्ति हो उतने ही व्यक्तियों की तलाश वाले रोजगार या काम हो। परन्तु उन्होंने यह स्वीकार किया कि पूर्ण रोजगार में सदा ही ऐसे लोगों की काफी मात्रा अवश्य रहती है जिन्हें कि एकदम काम नहीं मिल पाता। पूर्ण रोजगार की स्थिति के लिये राज्य को ध्यान रखना पड़ता है कि किसी भी समय रिक्त स्थानों की संख्या बेरोजगार व्यक्तियों से कम न हो। इसके प्रतिरिक्त कार्य उचित मजदूरी पर प्रदान किये जाने चाहियें और कार्य इस प्रकार स्थित होने चाहियें कि रोजगार के इच्छुक व्यक्ति इन्हें स्वीकार कर लें। यदि ये समस्त दायें उरस्थित हैं तो एक कार्य के छूटने तथा दूसरे कार्य के पाने के बीच का साधारण अन्तर वास्तव में बहुत कम हो जायेगा।

इस प्रश्न पर भी मतभेद है कि एक स्वतन्त्र व्यक्तिवादी समाज में पूर्ण-रोजगार सम्भव है या नहीं। मार्क्सवादी तथा कुछ अन्य व्यक्ति विश्वास करते हैं कि पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था की अपनी प्रकृति ही श्रम की माँग तथा पूर्ति में साम-जस्य नहीं होने देती। परिणामस्वरूप, एक नौकरी छूटने तथा दूसरी नौकरी के मिलने के बीच का समयान्तर बहुत अनिश्चित तथा लम्बा हो जाता है। सर विलियम दैवरिज तथा अन्य व्यक्तियों ने इस बात पर बल दिया है कि यद्यपि सर्व-अधिकार (Totalitarian) राज्य की अपेक्षा स्वतन्त्र समाज में पूर्ण रोजगार कायम रखने की समस्या अधिक जटिल है तथापि एक व्यक्तिवादी अर्थ-व्यवस्था में इस अवस्था को प्राप्त करना असम्भव भी नहीं है। गत युद्ध के अनुभव ने यह सिद्ध कर दिया है कि व्यक्तिवादी अर्थ-व्यवस्था में भी बेरोजगारी दूर की जा सकती है। यदि कोई स्थिति युद्ध-काल में प्राप्त की जा सकती है तो कोई कारण नहीं है कि हम इसे शान्ति काल में प्राप्त न कर सकें। राज्य द्वारा आर्थिक क्षेत्र में, रोजगार देने के हेतु, नियन्त्रण से पूर्व रोजगार की स्थिति प्राप्त की जा सकती है, परन्तु इससे पूर्व कि पूर्ण रोजगार सम्भव हो सके। कुछ पग उठाने आवश्यक है। उद्योगों का स्थानीयकरण इस प्रकार नियन्त्रित होना चाहिये कि उपलब्ध श्रमिकों का इनमें उचित प्रकार से वितरण हो सके। श्रमिकों की गतिशीलता का नियन्त्रण रोजगार दपतरो द्वारा होना चाहिये। सरकारी तथा निजी दोनों क्षेत्रों का कुल व्यय इतना और इस प्रकार होना चाहिये कि वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग इतनी अधिक रहे कि यह माँग पूरी करने के लिए राष्ट्र की समस्त मानव शक्ति रोजगार में लगा दी जाये। पूर्ण रोजगार की नीति अपनाने में यह भी आवश्यक है कि आर्थिक नियन्त्रणों को दृढ़ किया जाये और उन्हें विस्तार से लागू किया जाये। इसके अनि-रिक्त पूर्ण रोजगार की नीति के साथ-साथ सामाजिक सुरक्षा का कार्यक्रम भी लागू करना चाहिये अन्यथा पूर्ण रोजगार का कोई लाभ नहीं होगा। इस प्रकार पूर्ण रोजगार तब तक सम्भव नहीं हो सकता जब तक राज्य द्वारा कुछ असाधारण

अधिकार ग्रहण नहीं कर लिये जाते, जैसे—निवेशन, सामंजस्य तथा नियन्त्रण के अधिकार ।

उपरोक्त बातों को भारत जैसे देश में प्राप्त करना कठिन है जहाँ मानव जाति के पाँचवें भाग को रोजगार देना दुर्लभ कार्य प्रतीत होता है । किन्तु, यदि उन व्यक्तियों की सख्या बहुत विशाल है, जिनको रोजगार दिया जाना है, तो हमारे साधन भी बहुत अधिक हैं । यदि विकास की आयोजनायें उचित प्रकार से कार्यान्वित की जायें तो हमारे जैसे देश में पूर्ण रोजगार प्राप्त करने में अधिक कठिनाई नहीं होगी । कुछ भी हो, इस समय पूर्ण रोजगार प्राप्त करने का आदर्श भारत के लिए अपनाया उचित ही है । इस आदर्श को प्राप्त करने के लिए दृढ़-संकल्प भी होना चाहिए ।

मन्दी के काल तथा उसके प्रभाव का सामना करने के लिए  
मालिकों द्वारा उपाय

(Ways Open to Employers to Meet Periods of  
Depression and their Effects)

अब हम एक ऐसे विषय का उल्लेख करेंगे जिसका मालिकों द्वारा किये गए उन प्रयत्नों को समझने में बहुत महत्व है, जो प्रयत्न मन्दी काल की हानियों को दूर करने के लिए इस प्रकार किए जाते हैं कि न तो उनसे राष्ट्रीय भाग को हानि पहुँचे और न उनके कारण बेरोजगारी फैले । जब मन्दी आती है तब परिणाम यह होता है कि मालिकों द्वारा किये गये उत्पादन की माँग कम हो जाती है और मालिक अनुभव करने लगता है कि यदि वह पहिले जैसे स्तर पर उत्पादन करता रहा तो उसे हानि होगी । इसलिए उसे कुछ कमी करनी पड़ती है । आवश्यक कटौती निम्न तीन उपायों में से किसी एक उपाय द्वारा हो सकती है—(१) मालिक श्रमिकों की एक विशेष सख्या को बर्खास्त कर दे और अन्य को पूर्ण रूप से रोजगार देता रहे, (२) मालिक समस्त कर्मचारी वर्ग को कार्य में लगाये रखे किन्तु एक 'बदलती श्रमिक' (Rotation) प्रणाली को लागू कर दे, जिसके अन्तर्गत, उदाहरणतया, श्रमिक तीन सप्ताह के लिए कार्य में लगे रहे और चौथे सप्ताह खाली रहे, अथवा (३) वह समस्त कर्मचारी वर्ग को लगाये रखे परन्तु उनसे प्रत्येक सप्ताह कम समय के लिए कार्य लेता रहे । यह प्रणाली दूसरी प्रणाली से, जिसमें सधिराम कार्य होता है, भिन्न होती है ।

पहली योजना को, अर्थात् कुछ श्रमिकों के लिए पूर्ण रोजगार तथा अन्य श्रमिकों की बर्खास्तगी को वही, वहाँ श्रमिक कुशल नहीं है, सरबोह दी जाती है और जहाँ मजि पुनः बढ जाने से उनकी पूर्ति भी अधिक होने की सम्भावना होती है । इसके अतिरिक्त यह प्रणाली वहाँ भी अधिक प्रचलित होगी जहाँ श्रमिकों को समयानुसार मजदूरी दी जाती है । इसमें सबसे कम कार्य-कुशल श्रमिक पहिले बर्खास्त कर दिये जाते हैं । तथापि, मालिक के लिए उन कुशल और विशेष योग्य

श्रमिकों को बर्खास्त करना सम्भव नहीं हो सकता जो फैक्टरी में ताजुब मशीनरी को चलाने के अभ्यस्त होते हैं या उन कार्य करने वाले व्यक्तियों को बर्खास्त नहीं किया जा सकता जिन्होंने किसी विशेष कार्य पर कुछ समय से लगे रहने के कारण विशेष योग्यता प्राप्त कर ली है। इस उपाय को अपनाने में दूसरी कठिनाई यह है कि इस बात का भय रहता है कि कहीं बर्खास्त किये गए श्रमिक व्यवसाय के विनिर्माण रहस्यों का उद्घाटन न कर दें। इसके अतिरिक्त मालिकों को श्रमिकों को बर्खास्त करते समय श्रमिक संघों के विरोध का सामना भी करना पड़ता है।

‘बदलते श्रमिक’ योजना (Rotation Plan) को असुविधा तथा जटिलता के कारण प्रबंधकों का अधिक समर्थन नहीं मिला है। किन्तु बेरोजगारी बीमा के विकास के साथ कुछ क्षेत्रों में कम समय कार्य के उपाय की अपेक्षा यह उपाय अपनाया गया है। इसका कारण यह है कि यदि एक व्यक्ति चार सप्ताह में से एक सप्ताह कार्य नहीं पायेगा तो वह उस सप्ताह के लिए बेरोजगारी लाभ का अधिकारी हो जायेगा जबकि यदि वह कम समय योजना के अन्तर्गत एक सप्ताह में १२ घण्टे नष्ट कर देता है तो उसे कोई लाभ नहीं मिलेगा। ‘बदलते श्रमिक’ योजना श्रमिकों को बर्खास्त करने की अपेक्षा कम समय योजना (Short-time Plan) के साथ-साथ अधिक प्रचलित है क्योंकि इसके अन्तर्गत पूर्ण कर्मचारी वर्ग का संस्था के रजिस्ट्रो में नाम दर्ज रहता है और वे रोजगार में लगे रहते हैं।

तीसरी योजना, अर्थात् समस्त कर्मचारी वर्ग के लिए कम समय कार्य करने की प्रणाली को वहाँ व्यवहार में लाया जाता है जहाँ कर्मचारियों को बर्खास्त करने तथा ‘बदलते श्रमिक’ योजना के लिए उचित परिस्थिति उपस्थित नहीं होती। यह प्रणाली वहाँ अपनाई जाती है जहाँ कार्य के कुछ घण्टों में अन्य घण्टों की अपेक्षा अधिक व्यय पड़ता है, उदाहरणतया उस अवधि में जब प्रकाश और ऊष्मा की अधिक मागत आती है। इसके अतिरिक्त, मालिक भी जब कुशल व्यक्तियों को कार्य पर लगाये रखने का इच्छुक होता है तभी इस योजना को अपनाता है। कर्मचारियों को बर्खास्त करना तो उन उद्योगों में एक नियम सा बन जाता है जिनमें मजदूरी समयानुसार (प्रमाणी) दी जाती है, जबकि कम समय आयोजना वहाँ ग्रहण की जाती है जहाँ मजदूरी कार्यानुसार (उजरत) दी जाती है, क्योंकि ऐसी दशाओं में सबसे कम कुशल श्रमिकों को बर्खास्त करने की इच्छा इतनी प्रबल नहीं होती।

यदि अन्य कोई रोजगार प्राप्त करने का अवसर है, विशेषकर जब व्यापार साधारणतः समृद्धि कर रहा है, तब कर्मचारी बर्खास्त करने की योजना कम समय योजना की अपेक्षा उत्तम रहती है। किन्तु जब पूर्ण व्यापार मन्द हो तो कर्मचारी बर्खास्त करना न्यायोचित नहीं होता। साधारणतः कम समय योजना को, जिसमें ‘बदलते श्रमिक’ योजना भी आ सकती है, जहाँ भी परिस्थिति विशेष रूप से अनुकूल हो, तरजीह देनी चाहिए। इसके कुछ लाभ हैं। सबसे प्रथम तो कम समय योजना कर्मचारियों को बर्खास्त करने से कम कष्टदायक होती है। इसके अतिरिक्त

कम समय योजना से अधिक व्यय में कटौती करते हैं तथा वे अपनी अपेक्षाकृत आराम की कुछ वस्तुओं छोड़ देते हैं तथा जीवन की मुख्य आवश्यकताओं पर अपना व्यय केन्द्रित कर देते हैं। यदि व्यय में यह कटौती एक तिहाई की सीमा तक है तब घटे तुष्टिगुण के नियमानुसार समस्त बलिदान कुल तुष्टिगुण के एक तिहाई से कम होगा। किन्तु यदि इन व्यक्तियों में से दो तिहाई व्यक्ति पूर्ण रोजगार पर लगे रहते हैं तथा अन्य एक तिहाई हटा दिये जाते हैं तो समस्त बलिदान पहिली स्थिति की अपेक्षा अधिक होगा। इसका कारण यह है कि मुद्रा की वह मात्रा जो पूर्ण रोजगार में लगे व्यक्तियों द्वारा आराम की वस्तुओं पर व्यय की जा रही है, यदि अब बेरोजगार हुए व्यक्तियों द्वारा जीवन की आवश्यकताओं पर व्यय की जाती है तो अपेक्षाकृत अधिक तुष्टिगुण प्रदान करेगी। दूसरे, कम समय योजना श्रमिकों को बर्खास्त करने से उत्तम है क्योंकि इसमें श्रमिक की कार्य-कुशलता तथा चरित्र-हीनता का भय कम होता है। वह व्यक्ति जो दीर्घ अवधि तक बेरोजगार रहता है अपने व्यापार से सम्पर्क लो बैठता है तथा फुटकर कार्य करने लगता है और उसके स्वभाव तथा स्वास्थ्य को हानि पहुँचती है। इस प्रकार वह धीरे-धीरे रोजगार के अयोग्य व्यक्तियों की श्रेणी में आ जाता है। अतः मालिकों द्वारा मन्दी का सामना करने के लिये जो उपाय किए जाते हैं, उनमें से 'कम समय उपाय' कर्मचारी बर्खास्त करने की अपेक्षा अधिक उत्तम है क्योंकि कर्मचारी बर्खास्त करने से बेरोजगारी उत्पन्न हो जाती है।



## कार्मिक प्रबन्ध (Personnel Management) तथा मानवी सम्बन्धो (Human Relations) पर एक टिप्पणी

‘कार्मिक प्रबन्ध’, प्रबन्ध कार्य का ही एक भाग है और मुख्यतः इसका सम्बन्ध संस्थान के भीतर ही मानवी सम्बन्धों से होता है। इसका उद्देश्य इन सम्बन्धों को ऐसे स्तर पर बनाए रखना है जिसके द्वारा, प्रत्येक व्यक्ति के कल्याण को ध्याय में रखते हुए, उन तमाम व्यक्तियों को जो संस्थान में रोजगार पर लगे हुए हैं उस संस्थान के प्रभावात्मक संचालन में व्यक्तिगत रूप से अंशदान देने के योग्य बनाना है।

इस प्रकार कार्मिक प्रबन्ध के अन्तर्गत निम्नलिखित बातें आती हैं -  
(१) ‘कल्याण दृष्टि से कार्य’,—इसका सम्बन्ध श्रमिकों की उन भौतिक सुविधाओं से होता है जो उनके आराम के लिए आवश्यक है। (२) “कार्मिक दृष्टि से कार्य,”—इनका मनुष्य के मनोवैज्ञानिक अध्ययन से सम्बन्ध है तथा इसमें मानवी सम्बन्ध के सभी पक्ष आ जाते हैं।

कार्मिक प्रबन्ध का मुख्य आधार कर्मचारियों के मानवीय व्यक्तित्व को मान्यता प्रदान करना है। सौहार्द-पूर्ण औद्योगिक सम्बन्ध बनाए रखने के लिए यह बात अत्यन्त आवश्यक भी है। अतः मालिक तथा कर्मचारियों के मध्य व्यक्तिगत सम्पर्क का होना अत्यन्त आवश्यक है। इसलिए आवश्यक सहयोग और कर्मचारियों तथा प्रबन्धकर्त्ताओं में सम्पर्क बनाय रखने के लिए प्रत्येक संस्थान में एक कार्मिक विभाग होना चाहिये।

कार्मिक प्रबन्ध के अन्तर्गत बहुत ही विस्तृत कार्य आते हैं। इसका सम्बन्ध श्रमिकों के लिए कल्याण-कार्य करने से ही नहीं है। वास्तविकता तो यह है कि कोई भी कार्य जो प्रबन्ध के प्रति श्रमिकों में विश्वास की भावना को जन्म देता है और उनके हौसले बढ़ाता है तथा उनकी कार्य कुशलता में सुधार करता है, कार्मिक प्रबन्ध के अन्तर्गत आ जाता है। अतः इसके अन्तर्गत प्रबन्ध के वह सभी कार्य सम्मिलित होते हैं, जिनका सम्बन्ध भर्ती, रोजगार की शर्तों, मजदूरी, औद्योगिक सम्बन्धों, कल्याण कार्यों, घुर्घटनाओं की रोकथाम, आवास, शिक्षा तथा प्रशिक्षण, संयुक्त परामर्श तथा अनुसंधान आदि से होता है। इन सभी समस्याओं पर हम पिछले पृष्ठों में विचार कर चुके हैं। हमने इन बातों पर भी बल दिया है कि यदि मालिकों और श्रमिकों के मध्य निकट सम्पर्क स्थापित हो जायें और मानवीय दृष्टिकोण से सब बातों को देखा जाय तो अनेक श्रम समस्याओं का बड़ी सुगमता से

निराकरण हो सकता है। अतः कार्मिक विभागों को बड़ी कुशलतापूर्वक कार्य करना पड़ता है। कार्मिक अधिकारी एक अत्यन्त कुशल व बुद्धिमान व्यक्ति होना चाहिये, जिसको यम समस्याओं तथा यमिकों की परिस्थितियों का विशेष ज्ञान हो।<sup>१</sup>

यह बात उल्लेखनीय है कि उद्योग में मानवी सम्बन्धों का प्रश्न दिन-प्रति-दिन महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली होता जा रहा है। विस्तृत अर्थों में 'उद्योग में मानवी सम्बन्ध' शब्दों में इस बात का बोध होता है कि उद्योग में रोजगार पर लगे हुए व्यक्तियों में कैसे सम्बन्ध होने चाहिये। लेकिन व्यावहारिक जीवन में यह दावर्षा उन सम्बन्धों की ओर खींच करता है जो मालिकों अथवा पर्यवेक्षकों को अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के प्रति अपनाने चाहिये और बनाये रखने चाहिये। यह समस्या अब अत्यधिक महत्वपूर्ण हो गई है क्योंकि औद्योगीकरण के विस्तार तथा यन्त्रीकरण के कारण मालिक तथा यमिकों के मध्य व्यक्तिगत सम्पर्क तो अब केवल छतीत की बात बनकर रह गई है। पर्याप्त मजदूरी तथा कार्य करने की सन्तोषजनक दशा में अच्छे औद्योगिक सम्बन्धों के लिये अत्यन्त आवश्यक है। लेकिन यह बातें स्वयं अपने आप से, संस्थान की नीति-निर्धारण में, यमिकों का सक्रिय सहयोग प्राप्त नहीं कर सकती, जब तक उनका सहयोग पाने के लिये मानवी रूप से व्यवहार नहीं किया जाता।<sup>२</sup> हमें यह भी याद रखना है कि अमिक भी मनुष्य होते हैं, वह भावुक भी होते हैं; उनमें भावनाएँ और इच्छाएँ भी होती हैं। यह सब उनकी मूल आवश्यकताओं और उद्यम से उत्पन्न होती है, जैसे—सुरक्षा और स्वामित्व की भावना और स्नेह, धृष्टा, ओध, मय, यमिमान, जिज्ञासा आदि की प्रवृत्तियाँ। मानवी सम्बन्धों के क्षेत्र में नीति निर्धारित करने के लिये इन सब बातों का ध्यान अवश्य रखना जाना चाहिये। यद्यपि हम इस बात को मानकर चलते हैं कि सब उद्योगों का उद्देश्य अन्य कार्यों के उद्देश्यों की भाँति मनुष्य के रहन-सहन की दशाओं में उन्नति करना है अथवा अर्थशास्त्रियों के कथनानुसार, मानवीय आवश्यकताओं की सन्तुष्टि करना है सब क्या यह प्रजीव सा न होगा कि इन उद्देश्यों की पूर्ति के कार्यों में मानवीय दृष्टिकोणों की उपेक्षा की जाये और अन्य बातों का ध्यान न करके यमिकों को केवल उनकी उत्पादन-क्षमता की दृष्टि से ही आँका जाये? यन्त्रों (मशीनों) को सम्मानना तो सरल होता है क्योंकि यदि यन्त्र में कोई दोष उत्पन्न हो जाता है सब यह पता लग सकता है कि दोष कहाँ है

१. कार्मिक विभाग के कार्यों के विवरण के लिये टी० एन० रस्तोगी की पुस्तक 'Indian Industrial Labour' तथा श्री जकारिया की पुस्तक 'Industrial Relations and Personal Problems' देखिये।

२. मेरठ कॉलेज अर्थशास्त्र परिवद के अन्तर्गत फरवरी १९५५ में श्री टी० के० आर० मेनन द्वारा दिये गये भाषण के कुछ अंश। उनके भाषण के सारांश के लिये मार्च १९५५ का 'Indian Labour Gazette' देखिये।

और यन्त्र को ठीक किया जा सकता है, परन्तु मनुष्य को सम्मानना बड़ा विषम कार्य है, क्योंकि यह कोई निश्चित रूप से नहीं कह सकता कि एक व्यक्ति या व्यक्तियों के एक वर्ग पर किसी परिस्थिति की वैसी ही प्रतिक्रिया होगी जैसी किसी दूसरे व्यक्ति या दूसरे व्यक्तियों के वर्ग पर होती है। इस कारण प्रबन्धकर्त्ताओं का इसी बात में लाभ होगा कि वह न केवल औद्योगिक श्रमिकों के कल्याण में ही व्यक्तिगत रूप से रुचि लें वरन् श्रमिकों के परिवार के कल्याण में भी रुचि प्रदर्शित करें।

मानवी सम्बन्धों की नीति को निर्धारित करने के लिये जो अधिक महत्वपूर्ण तत्व होते हैं उनको अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की 'धातु व्यापार समिति' के चौथे अधिवेशन में पारित किये गये एक प्रस्ताव से उद्धृत किया जा सकता है—

(१) हर संस्थान में रोजगार पर लगे हुये प्रत्येक व्यक्ति के लिये कार्यों, कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों के सुस्पष्ट विशेषीकरण के साथ-साथ उस संस्थान का सुदृढ़ संगठनात्मक ढाँचा होना चाहिये, (२) रोजगार की पर्याप्त दशाएँ होनी चाहियें, जैसे—उचित मजदूरी, काम करने की अच्छी दशाएँ आदि, (३) संस्थान में श्रमिकों को विधिपूर्वक छांटने, नियुक्त करन तथा ठीक स्थान पर लगाने के लिये उपयुक्त नीतियाँ होनी चाहिये, (४) सबके लिये प्रशिक्षण व शिक्षा की व्यवस्था होनी चाहिये, (५) सभी कर्मचारियों की उन्नति के लिये वास्तविक तथा समान अवसर हो तथा जब भी सम्भव हो पदोन्नति तथा वेतन वृद्धि की आये तथा नौकरी की समाप्ति के सम्बन्ध में उपयुक्त नीतियाँ बनाई जायें, (६) उच्च प्रबन्ध का प्रतिनिधित्व का कार्य करने वाले पर्यवेक्षक वर्ग की ओर अधिक ध्यान दिया जाये क्योंकि उनसे यह आशा की जाती है कि वह श्रमिकों को प्रबन्धकों के उद्देश्यों से प्रवर्णित करायेंगे और श्रमिकों की आवश्यकताओं और समस्याओं को प्रबन्धकों के सम्मुख रख सकेंगे, (७) संस्थान में हर स्तर पर श्रमिकों और प्रबन्धकों में, श्रमिकों में तथा श्रमिकों के वर्गों में एक दूसरे से सम्पर्क बनाये रखने की व्यवस्था हो, तथा (८) संस्थान में वास्तविक सहयोग बढ़ाने के हर सम्भव प्रयत्न किये जायें तथा ऐसे ठोस व स्थायी कदम उठाये जायें जिनसे मालिकों व श्रमिकों दोनों को ही बराबर लाभ हो। इसके अतिरिक्त हर प्रयत्न में वास्तविक रूप से सह-दृष्टि होनी चाहिये अन्यथा मानवी सम्बन्धों को अच्छा बनाने के प्रयत्न सफल नहीं होंगे।

अमेरिका के एक व्यापारिक संस्थान में मुख्य-मुख्य बातों की एक ऐसी सूची तैयार की है जो प्रबन्धकों को सदा ध्यान में रखनी चाहिये। ये बातें निम्नलिखित हैं—अधीन कर्मचारियों का वैयक्तिक रूप से सम्मान करना और उनके सम्बन्ध में व्यक्तिगत ज्ञान रखना, न्यायप्रियता, स्पष्टवादिता, निष्पक्षता, ऐसा निर्देश जिसमें आदेश की भावना न हो, अपना वायदा पूरा करने की योग्यता, दूसरे व्यक्ति के दृष्टिकोण को समझना तथा जब भी कोई श्रमिक अच्छा काम करे उसकी प्रशंसा करना, आदि। अच्छे सम्बन्ध स्थापित करने व बनाये रखने का उत्तरदायित्व मूलतः मालिकों पर ही है। मालिकों की यह स्थािति होनी चाहिये कि वह पूर्णतया

ईमानदार है और उनमें बुद्धिमत्ता है, तथा स्वयं को स्थिति के अनुकूल बनाने की क्षमता है तथा वह अपने ध्येयों के प्रति स्थिर और दृढ़ रहते हैं। इन सब बातों के पश्चात् ही श्रमिक मानवी सम्बन्धों की नीति को स्वीकार कर सकेंगे। इसके विपरीत इस सम्बन्ध में श्रमिक संघों का भी विशेष उत्तरदायित्व है। उनका कार्य केवल नकारात्मक (Negative) ही नहीं होना चाहिये। उनका प्राथमिक उत्तरदायित्व श्रमिकों के अधिकारों की सुरक्षा करना तो है ही, परन्तु तब भी उन्हें उस संस्थान के हितों को भी दृष्टिगत रखना चाहिये जिसके श्रमिकों का वह प्रतिनिधित्व करते हैं। उन संस्थानों में जहाँ मालिकों और श्रमिकों के शक्तिशाली संगठन हैं वहाँ मानवी सम्बन्धों के विकास की सम्भावनाएँ अधिक हैं।

कुछ देशों में विश्वविद्यालयों में मानवी सम्बन्धों के विषय में अनुसन्धान किये गये हैं और इस उद्देश्य के लिये विशेष विभाग भी बनाये गये हैं। सामाजिक विज्ञान के विद्यार्थी इस दिशा में महत्वपूर्ण योगदान दे सकते हैं। मानवी सम्बन्धों की नीति का उद्देश्य संस्थान के अन्दर श्रमिक का पूर्ण मनोवैज्ञानिक समाकलन (Integration) करना है। अब तबों में मानव तत्व को ही प्राथमिकता दी जानी चाहिये। मानवी सम्बन्धों को विकसित करने में मनोविज्ञान, समाजशास्त्र, मानवशास्त्र, प्रबंधशास्त्र, इतिहास आदि सामाजिक विज्ञानों का बड़ा महत्व है। हमारे देश में इस और अनुसन्धान के लिये पर्याप्त क्षेत्र है।

### उत्तर प्रदेश कारखाना कल्याण अधिकारी नियम, १९५५ (U. P. Factories Welfare Officers' Rules, 1955) (अध्याय ११ भी देखिये)

उत्तर प्रदेश सरकार ने १९४६ में पारित कारखाना कल्याण अधिकारी नियमों को समाप्त करके १९५५ में उत्तर प्रदेश कारखाना कल्याण अधिकारी नियमों का निर्माण किया। मुख्य सशोधन कल्याण अधिकारियों के पद एवं कर्तव्यों से सम्बन्धित है। संशोधित नियमों के अन्तर्गत कल्याण अधिकारी का पद कारखाने के अधिकारी के पद जैसा ही बना दिया गया है। महंगाई, भत्ता, बोनस, प्रोविडेंट फण्ड, भवकाश, आवास, चिकित्सा एवं अन्य सुविधाओं के सम्बन्ध में कल्याण अधिकारियों पर वही नियम लागू होते हैं जो कारखाने में उसी पद और श्रेणी के कर्मचारियों पर लागू होते हैं। प्रत्येक उस कारखाने में जहाँ ५०० या अधिक श्रमिक कार्य करते हैं नियमानुसार कल्याण अधिकारियों की नियुक्ति करनी होगी : ब्रेड १—प्रतिदिन २,५०० या अधिक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों में, ५००—१०,००० कु० रो० ५०—१,२०० रुपये प्रति माह के वेतन मान में; ब्रेड २—प्रतिदिन १,००० से २,४४६ तक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों में, २५०—२५-४०० कु० रो० ३०—७०० कु० रो० ५०—५५० रु० प्रति माह के वेतन मान में; ब्रेड ३—प्रतिदिन ५०० से ९६६ तक श्रमिकों को कार्य पर लगाने वाले कारखानों में, २००—१०—२५० कु० रो० १५—४०० रु० प्रति माह

के वेतन मान में । जहाँ श्रमिकों की संख्या २,५०० से भी अधिक है वहाँ ग्रेड १ के कल्याण अधिकारी के अधीन ग्रेड ३ का एक अतिरिक्त कल्याण अधिकारी होगा । कल्याण अधिकारी कारखानों के जनरल मैनेजर के अधीन कार्य करेंगे और उसके मातहत होंगे । कल्याण अधिकारी उत्तर प्रदेश का निवासी होना चाहिये । नियुक्ति के समय उसकी आयु २५ से ३५ वर्ष तक होनी चाहिये, हिन्दी का पर्याप्त ज्ञान होना चाहिये तथा अर्थशास्त्र अथवा समाजशास्त्र की डिग्री तथा समाज-सेवा में डिग्री या डिप्लोमा प्राप्त किये होना चाहिये । प्रथम और द्वितीय वेतन ग्रेड के अधिकारियों के लिये क्रमशः पाँच और तीन वर्ष का व्यावहारिक अनुभव होना आवश्यक है । अधि-वयं (अवकाश) की आयु ५५ वर्ष निश्चित की गई है । परन्तु अधि एक वर्ष है । परन्तु यह अधि कार्य सन्तोषजनक न होने की व्यवस्था में बढाई जा सकती है । ऐसे मामलों में षण्ड व अपील की भी व्यवस्था है । कल्याण अधिकारी के कर्तव्य निम्न प्रकार है—

(१) श्रमिकों और प्रबन्धकों के बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्धों को बढाना तथा उनके बीच सम्पर्क अधिकारी का कार्य करना, (२) कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में श्रमिकों को शिक्षायुक्त और कठिनाइयों को, जितना शीघ्र सम्भव हो, दूर करने का प्रयत्न करना, (३) स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण के सम्बन्ध में श्रम कानूनों, आदेशों और वैधानिक नियमों को यदि भंग किया जाता है तो उसकी सूचना कारखाने के मैनेजर या देखरेख करने वाले को देना और इस ओर इनका ध्यान दिलाना, तथा कैंस्टीन, बिथाम-गृह, शिशु-गृह, पर्याप्त शौचालय सुविधायें, पीने का पानी आदि सुविधाओं के सम्बन्ध में व्यवस्था करने के लिये उचित बंदम उठाना, (४) संस्थान के क्षेत्र के अन्दर और बाहर मैत्रीपूर्ण सम्पर्क बनाकर श्रमिकों के मनोभावों का अध्ययन करना तथा ऐसे मामलों को जिनसे विवाद अथवा तनाव उत्पन्न होने की सम्भावना हो मालिकों के ध्यान में लाना ताकि सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध बन रहे, (५) संयुक्त उत्पादन-कार्य समितियाँ, मालिक मजदूर समितियाँ, सहकारी समितियाँ, सुरक्षा प्रथम समितियाँ अथवा कल्याण समितियों के निर्माण को प्रोत्साहन देना, प्रबन्धकों को अच्छी प्रकार अनुशासन बनाये रखने में सहायता देना तथा श्रमिकों के हितों में वृद्धि करने वाले सभी उपायों को प्रोत्साहन देना, (६) श्रम कल्याण-कार्यों को समन्वित करना और उनकी देखभाल करना तथा यह देखना कि कार्य की दशाओं के सम्बन्ध में वैधानिक उपबन्धों को लागू किया जाता है या नहीं, (७) ऐसे मामलों में जिनमें श्रम दशाओं और श्रम कल्याण के विषयों की विशेष जानकारी की आवश्यकता होती है प्रबन्धकों को सलाह देना तथा श्रमिकों की रहने की अवस्थाओं में सुधार के लिये उचित षण्ड उठाना, (८) वैध हड़ताल और तालाबन्दी के समय तटस्थ व्यवहार रखना, (९) श्रमिकों पर ऐसा प्रभाव डालना कि वह अवैध हड़ताल न करें और मालिकों पर ऐसा प्रभाव डालना कि वह अवैध तालाबन्दी घोषित न करें तथा तोड़-फोड़ एवं अन्य गैर-कानूनी कार्यों का रोकने के प्रयत्न करना, (१०) घृष्ट व भ्रष्टाचार का पता लगाना और

रोकना तथा ऐसे मामलों को कारखाने के प्रबन्धकों के ध्यान में लाना, (११) ऐसी सदकों, मुलों आदि की दशाओं के विषय में सम्बन्धित प्राधिकारियों के सम्मुख अभिवेदन करना जिन पर होकर श्रमिक अपने कार्य पर धाते-जते हैं।

## अन्तर्काय प्रशिक्षण की योजना (Scheme for Training within Industry) (देखिए अध्याय ११)

इस योजना का उद्देश्य औद्योगिक संस्थानों में पर्यवेक्षी कर्मचारी वर्ग (Supervisory Staff) की निम्नलिखित योग्यताओं का विकास करना है :  
(१) मार्ग-प्रदर्शन योग्यता, (२) अनुदेशन योग्यता, (३) कार्य प्रणाली में सुधार करने की योग्यता। इस योजना में निम्नलिखित कार्यक्रम होते हैं श्रमिक सम्बन्ध प्रशिक्षण, कार्य अनुदेशन प्रशिक्षण और कार्य प्रणाली प्रशिक्षण।

‘श्रमिक सम्बन्ध प्रशिक्षण’ (Job Relations) का कार्यक्रम मार्ग-प्रदर्शन की योग्यता से सम्बन्धित है। इसका उद्देश्य यह है कि पर्यवेक्षक इस बात का अनुभव कर लें कि उनको अपने कर्मचारियों के सहयोग तथा वफादारी से अच्छे परिणाम प्राप्त हो सकते हैं। पर्यवेक्षक को यह समझाया जाता है कि वह अपने साथ कार्य करने वालों के प्रति जैसा व्यवहार करेगा वैसा ही व्यवहार उसको श्रमिकों से अपने लिये मिलेगा। श्रमिकों से वफादारी की माँग नहीं की जा सकती। इसको तो अपने ही प्रयत्नों द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। यदि दूसरे में हम सद्-व्यवहार उत्पन्न करना चाहते हैं तो यह बहुत आवश्यक है कि हमने स्वयं अनुशासन अधिक मात्रा में होना चाहिये। अतः मानवी सम्बन्धों की देखभाल के लिए एक विशेष तकनीक पर विचार-विमर्श किया जाता है और उसको व्यवहार में लाया जाता है।

‘कार्य अनुदेशन’ (Job Instruction) के कार्यक्रम का उद्देश्य पर्यवेक्षकों की अनुदेशन योग्यता को विकसित करना है। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत यह बताया जाता है कि अनेक कठिनाइयाँ जो सामने आती हैं वह श्रमिकों के दोष के कारण नहीं होती बल्कि सराब तथा दोषपूर्ण अनुदेशन के कारण होती हैं। पर्यवेक्षकों को यह सिखाया जाता है कि जो प्रशिक्षण वह देते हैं उसकी पहिले से पूर्ण योजना बना लेनी चाहिए तथा अनुदेशन किस प्रकार का हो यह भी पहिले से तैयार कर लेना चाहिये ताकि कोई बात छूट न जाय। अनुदेशन को भी श्रमिकों के सामने इस प्रकार प्रस्तुत करना चाहिये कि श्रमिक उस कार्य में, जो उन्हें सिखाया जा रहा है, लगन के साथ जग जायें और उसमें रुचि लें।

कार्य प्रणाली (Job Methods) के कार्यक्रम में पर्यवेक्षकों को यह अनुभव कराया जाता है कि अपने अनुभाग के कार्यों की प्रणाली के प्रति भी उनका कुछ उत्तरदायित्व है। यदि कार्य नीरस, गन्धा, थकाने वाला है या ऐसा है जिसमें अनावश्यक रूप से चलना-फिरना पड़ता है, या कार्य करने में कुछ सवरा होता है,

तब पर्यवेक्षक को इस बात की प्रतीक्षा नहीं करनी चाहिये कि कोई अन्य व्यक्ति आकर प्रणाली को ठीक कर देगा। उसमें स्वयं इतनी योग्यता होनी चाहिये कि कार्य किस प्रकार हो रहा है इसकी जाँच करे तथा स्वयं अपने विचारानुसार श्रमिकों के लिये कार्य सरल और अधिक सुरक्षित बना दे।

अन्तर्कर्म प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिये भारत सरकार ने १९५३ में 'तकनीकी सहायता कार्यक्रम' (Technical Assistance Programme) के अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन से एक विशेषज्ञ की सेवाएँ प्राप्त की जिनका नाम श्री किली-फोर्ड की था। अहमदाबाद वस्त्र उद्योग अनुसन्धान संस्था व गुजरात मिल व उद्योग संगम, बड़ौदा, के लिये श्री फी ने प्रशिक्षण कार्य-क्रमों का संचालन किया। उनके कार्य-काल को दो बार और बढ़ाया गया और इस काल में उन्होंने 'ऐसो-शियेटेड सीमेन्ट कम्पनीज लि०' तथा 'मैसर्स क्लिक इण्डस्ट्रीज' में प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संचालन किया। अन्तर्कर्म प्रशिक्षण के एक अन्य विशेषज्ञ श्री स्टीफन आर० पियर्सन के नवम्बर १९५४ में आ जाने के कारण प्रशिक्षण कार्य-क्रम के अन्तर्गत प्रशिक्षण सुविधाओं को सरकारी व निजी दोनों क्षेत्रों के औद्योगिक संस्थानों तक लागू करना सरल हो गया। १९५५ में इन प्रशिक्षण कार्यक्रमों के अन्तर्गत प्रशिक्षण पाने वाले व्यक्तियों की संख्या निम्नलिखित थी—

	नागपुर	नई दिल्ली	बम्बई
कार्य अनुदेशन (Job Instruction)	१०	१५	१३
कार्य प्रणाली (Job Methods)	१०	१३	१२
श्रमिक सम्बन्ध (Job Relations)	१०	१५	१२
प्रशिक्षण कार्यक्रमों का पुन निरीक्षण (Follow up)	१०	१३	...

इस कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रशिक्षित व्यक्तियों से यह आशा की गई कि वह अपने पृथक्-पृथक् संस्थानों में 'अन्तर्कर्म प्रशिक्षण' प्रणाली को लागू करेंगे और पर्यवेक्षी कर्मचारी वर्ग को पर्याप्त संख्या में प्रशिक्षण देगे। परन्तु इस प्रकार प्रशिक्षण कार्यक्रमों को लागू करने से ही उद्देश्य की प्राप्ति नहीं होती थी। इस कारण पुनः निरीक्षण के कार्य का संचालन करना आवश्यक था। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के दोनों विशेषज्ञ उन औद्योगिक केन्द्रों में पुनः निरीक्षण के उद्देश्य से फिर गये जहाँ यह योजना प्रारम्भ की गई थी। टाटा लोहा व इस्पात कम्पनी तथा जमशेदपुर में अन्य सहायक कम्पनियों के लिये इस सम्बन्ध में कुछ बातों की व्यवस्था भी की गई। सौराष्ट्र और गुजरात के उन औद्योगिक संस्थानों में जहाँ १८ से २८ फरवरी १९५५ तक की अवधि में योजना को लागू किया गया था पुनः निरीक्षण की व्यवस्था की गई। अपना कार्यकाल समाप्त करने के पश्चात् १९५६ के ग्रीष्म में विशेषज्ञों ने जब भारत छोड़ा तब उन्होंने कपड़ा, इस्पात, इन्जीनियरिंग, रसायन, सीमेन्ट, तेल व खनिज आदि १०० संस्थानों के अधिकारियों को प्रशिक्षित कर दिया।

था, तथा अन्तर्काय प्रशिक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत लगभग ५,००० पर्यवेक्षकों को प्रशिक्षण दिया जा चुका था। ५० से अधिक फर्मों में नियमित रूप से पुनः निरीक्षण की योजना भी लागू की गई थी।

श्रम मन्त्रालय ने १९५४ में बम्बई में एक अन्तर्काय प्रशिक्षण केन्द्र (Centre) की स्थापना की। यह केन्द्र देश में अन्तर्काय प्रशिक्षण कार्यक्रमों को लागू करने और उनके विकास करने के लिये उत्तरदायी है। १९५७ में बम्बई व कानपुर में दो अन्तर्काय प्रशिक्षण प्रायोजनार्थे लागू की गईं और १९५८ में कोयमुत्तूर, कलकत्ता और बम्बई में भी ये प्रायोजनार्थे आरम्भ की गई। १९५९ में इस केन्द्र ने बम्बई में दो प्रायोजनार्थे और शुरू की तथा १९६० में १ प्रायोजना बम्बई में और १ हैदराबाद में आरम्भ की। प्रत्येक प्रायोजना में सरकारी व निजी क्षेत्रों के १९५९ में १२ तथा १९६० में ११ प्रशिक्षण अधिकारियों ने भाग लिया। १९६१ में भी बम्बई में २ प्रायोजनार्थे आरम्भ की गईं जिनमें से एक में ११ तथा दूसरे में ९ व्यक्तियों ने प्रशिक्षण लिया। कलकत्ते में एक अन्य प्रायोजना आरम्भ की गई जिसमें १६ व्यक्तियों ने भाग लिया। १९६२ में केन्द्र द्वारा इस्पताल के कारखानों तथा सिन्धी के कृत्रिम साव के कारखाने के कर्मचारियों के लिये कई प्रायोजना चलाई गईं। अन्तर्काय प्रशिक्षण केन्द्र ने मार्च १९६० तक २१७ प्रशिक्षण अधिकारियों को प्रशिक्षित किया। इन अधिकारियों ने अन्तर्काय प्रशिक्षण योजना के अन्तर्गत कार्य अनुदेशन, कार्य प्रणाली तथा श्रमिक सम्बन्धों में ४०,००० पर्यवेक्षकों को प्रशिक्षित किया है। अनेक फर्मों और उद्योगों में अन्तर्काय प्रशिक्षण योजना को सफलतापूर्वक लागू किया है। १९५९ में इस केन्द्र ने दो नये कार्यक्रम आरम्भ किये—एक 'सम्मेलन नेतृत्व' से सम्बन्धित था तथा दूसरा 'कार्यक्रम विकास' से सम्बन्धित था। १९६० में इस केन्द्र द्वारा दो अन्य कार्यक्रम चालू किये गये। एक तो वाद-विवाद से सम्बन्धित था तथा दूसरा कार्य की सुरक्षा से। कार्य अनुदेशन, कार्यप्रणाली तथा श्रमिक सम्बन्धों के कार्यक्रम पूरे हो चुके हैं। मई १९६१ में, बम्बई में एक वाद-विवाद से सम्बन्धित कार्यक्रम पूरा किया गया। १९६२ में ५ वाद-विवाद के मुख्य कार्यक्रम चलाए गये जिनमें से दो बम्बई में थे तथा एक पूना, बंगलूर तथा रांची में था। १९६४-६५ में केन्द्र द्वारा ४ "औद्योगिक सम्बन्ध" कार्यक्रम बम्बई में चलाये गये। कई कारखानों में केन्द्र ने अग्रगामी प्रायोजनार्थे चलाने में सहायता दी। सन् १९६५-६६ में, "पर्यवेक्षण विकास-समाचार-पत्र" नामक त्रैमासिक पत्रिका जारी करने के अतिरिक्त, केन्द्र ने "मानव-सम्बन्धों" पर अनेक अधिवेशन आयोजित किये तथा तीन अन्तर्काय प्रशिक्षण प्रायोजनार्थे व "व्यक्ति अध्ययन वाद-विवाद" (Case Study Discussion) आयोजित किये। सन् १९६६-६७ तथा १९६७-६८ में केन्द्र द्वारा 'कार्य अनुदेशन', 'कार्य-प्रणाली' तथा 'श्रमिक सम्बन्धों' पर अनेक कार्यक्रम पूरे किये गये। उत्पादकता परिषदों ने भी कई स्थानों पर 'अन्तर्काय प्रशिक्षण' कार्यक्रम



चालू किये। केन्द्र ने 'अन्तर्काय प्रशिक्षण' योजना की प्रगति तथा विकास 'न्यूज लैंटर' नामक एव मासिक पत्रिका का भी संचालन किया है।

यह भी उल्लेखनीय है कि प्रथम पंचवर्षीय आयोजना ने अन्तर्काय प्रशिक्षण कार्यक्रम को श्रम और रोजगार मन्त्रालय के कार्यक्रम में एक निश्चित भाग के रूप से सम्मिलित कर लिया था और श्रम मन्त्रालय को पर्यवेक्षकों की शिक्षा के विकास का उत्तरदायित्व सौंपा था। द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में भी इस कार्यक्रम को जारी रखा गया और तीसरी आयोजना में भी अन्तर्काय प्रशिक्षण केन्द्र के कार्य की सिफारिश की गई।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि १९५८ के आरम्भ से ही श्रम और रोजगार मन्त्रालय ने सरकारी कार्यालयों के पर्यवेक्षक कर्मचारियों के प्रशिक्षण के लिये कुछ प्रयोग शुरू किये हैं। यह प्रयोग 'अन्तर्काय प्रशिक्षण' के सिद्धान्तों पर आधारित हैं। योजना के अन्तर्गत एक प्रशिक्षित अधिकारी ने अनेक विचार-विमर्श दलों का आयोजन किया है।

### रिक्शा चलाने का उन्मूलन

रिक्शा चलाने को समाप्त करने के प्रश्न पर श्रम मन्त्री सम्मेलन के १२वें अधिवेशन में, जो १९५५ में ३ से ५ नवम्बर तक हुआ, विचार किया गया था और यह सिफारिश की गई थी कि— (क) रिक्शा चलाने को धीरे-धीरे समाप्त कर देना चाहिये, परन्तु जहाँ इस प्रकार का उन्मूलन सम्भव न हो वहाँ रिक्शा चालकों की कार्य की दशाओं तथा उनकी डाक्टरी परीक्षा के लिये उचित नियम बना देने चाहियें। इस सम्बन्ध में राज्य सरकारों के मार्ग दर्शनार्थ केन्द्रीय सरकार को कुछ आदर्श नियम बना देने चाहियें। (ख) जब तक रिक्शाओं के पूर्ण उन्मूलन का प्रश्न विचाराधीन है कोई भी नये लाइसेंस नहीं दिये जाने चाहियें।

राज्य सरकारों से प्रार्थना की गई थी कि वह रिक्शा चलाने को धीरे-धीरे समाप्त करने के लिये एक योजना बनायें एव अन्य उपायों के साथ-साथ निम्न बातों का भी पालन करें— (१) उस अवधि को निर्धारित कर दें जिसमें हाथ से अववा साइकिल से चलने वाली रिक्शा सतोषजनक रूप से कार्य के योग्य सिद्ध हो सकती है और ऐसी अवधि की समाप्ति के पश्चात् ऐसी रिक्शाओं का चलना बन्द कर दें। (२) नई रिक्शाओं और नये रिक्शा चालकों के लिये नये लाइसेंस देना बन्द कर दें। (३) ऐसे क्षेत्र निर्धारित कर दें जिनमें विशेष प्रकार की रिक्शाएँ चल सकती हैं। एक निर्धारित योजना के अनुसार ऐसे क्षेत्रों को धीरे-धीरे प्रति वर्ष कम कर दें।

केन्द्रीय सरकार ने हाथ से खींचने वाली तथा साइकिल रिक्शाओं को लाइसेंस देने के विषय में कुछ आदर्श विनियम बनाये, और इन विनियमों को अपनाने के हेतु राज्य सरकारों में परिचालित किया। स्थाई श्रम समिति ने भी इस समस्या पर १९६१ में विचार किया और इसकी सिफारिशों पर राज्य सरकारों से

कहा गया, कि वह स्थानीय दसाओं को देखते हुए इस समस्या पर विचार करें। एक विशेष कार्य दल के विचार से भी राज्य सरकारों को अवगत कराया गया है जिसने यह कहा था कि साइकिल-रिक्शा बन्द करना अभी सम्भव हो सकेगा जब कि उनके स्थान पर सभी नगरों में कोई वैकल्पिक यातायात, विशेष रूप से मोटो-रिक्शा चला दी जायें और जनकी सेवा की बारम्बारता में ठोस वृद्धि की जाये। मार्च १९६६ में संसद् में कहा गया था कि यह तो मुख्यतः राज्य सरकारों का दायित्व है कि रिक्शा चलाना बन्द करें अथवा उसके बुरे प्रभावों का सामना करें। इस सम्बन्ध में भारत सरकार ने राज्य सरकारों से निम्न सिफारिशें की हैं— (१) रिक्शा खींचने की समाप्ति का एक बहुचरणिय कार्यक्रम तैयार किया जाये और इस बीच, (२) काम की दशाओं व डाक्टरी जांच आदि की व्यवस्था करने वाले उपयुक्त नियमों का निर्धारण किया जाये, और (३) रिक्शा चलाने वालों की सहकारी समितियों को प्रोत्साहन देकर मध्यस्थों द्वारा किये जाने वाले उनके शोषण को रोका जाये। राज्य सरकारें इस सम्बन्ध में आवश्यक पग उठा रही हैं किन्तु साथ ही कुछ ऐसी बातों को भी दृष्टिगत रख रही हैं, जैसे कि रिक्शा चालकों के लिये वैकल्पिक रोजगार की व्यवस्था और समाज के अपेक्षाकृत निर्धन वर्ग के जाने जाने के लिये वैकल्पिक यातायात की व्यवस्था।

## उद्योग में अनुशासन संहिता (Code of Discipline in Industry) (अध्याय ७ व १४ देखिये)

धमिकों की ओर से साधारणतः ये शिकायतें मिलती हैं कि कुछ मामलों में मालिक समझौतों अथवा अधिकरणों द्वारा दिये गये पंचादों को लागू नहीं करते। दूसरी ओर मालिक यह शिकायत करते हैं कि धमिकों में अनुशासनहीनता बढ़ रही है। ऐसी शिकायतों को दूर करने और अनुशासन सुधारने के लिये, भारतीय श्रम सम्मेलन के १५वें अधिवेशन में, जो जुलाई १९५७ में हुआ था, एक विदलीय उप-समिति की स्थापना की गई थी। इस उप-समिति ने एक ऐसी अनुशासन-संहिता का निर्माण किया जिसमें दिये हुये सिद्धान्तों का पालन मालिकों और श्रमिक संघों को करना चाहिये। स्थायी श्रम समिति ने अक्टूबर १९५७ में इस संहिता का अनुमोदन किया। मार्च १९५८ में भारतीय श्रम सम्मेलन की उप-समिति की एक बैठक में इस संहिता को मालिकों और श्रमिकों के अखिल भारतीय संगठनों द्वारा अनुसमर्थन प्राप्त हो गया था। परन्तु औपचारिक रूप से मई १९५८ में नैनीताल में हुये १६वें भारतीय श्रम सम्मेलन में ही इस संहिता का अनुसमर्थन किया गया। इस प्रकार यह संहिता १ जून १९५८ से कार्यान्वित की गई। इस संहिता का अनुमोदन और अनुसमर्थन करके मालिक-मजदूरों के सम्बन्धों को दृढ़ करने के लिये एक ठोस कदम उठाया गया है।

इस अनुशासन संहिता को, जिसे अक्टूबर १९५७ में स्थायी श्रम समिति

का अनुमोदन प्राप्त हुआ था, मई १९५८ में भारतीय थम सम्मेलन द्वारा सशोधित किया गया। सशोधित संहिता को नीचे उद्धृत किया जाता है—

उद्योगों में (सरकारी व निजी दोनों ही क्षेत्रों में) अनुशासन बनाये रखने के लिये, यह होना चाहिये कि (क) कानूनों और समझौतों में (इसमें समय समय पर विभिन्न स्तरों पर किये जाने वाले द्विदलीय व त्रिदलीय समझौते भी सम्मिलित हैं) की गई व्याख्या के अनुसार मालिक और श्रमिक दोनों ही एक दूसरे के अधिकारों और उत्तरदायित्वों को उचित प्रकार से मान्यता दें। (ख) इस प्रकार की मान्यता दे देने के पश्चात् सम्बन्धित पक्ष स्वेच्छापूर्वक और उचित प्रकार से अपने दायित्वों को निभायें।

केन्द्रीय और राज्य सरकारों का यह कार्य होगा कि श्रम कानूनों के प्रशासन के लिये जो व्यवस्था की गई हो उसमें यदि कोई कमी है तो उसकी जाँच करें और उसे ठीक करें।

उद्योग में अच्छा अनुशासन लाने और बनाये रखने के लिये—

प्रबन्धक और श्रमिक सघ इन बातों पर सहमत हैं—(१) किसी भी औद्योगिक विषय पर कोई भी एक-पक्षीय कार्यवाही नहीं की जानी चाहिये, तथा विवादों का उचित स्तर पर निपटारा किया जाता चाहिये, (२) विवादों के निपटारे के लिये जो भी वर्तमान व्यवस्था हो उसका यथोचित रूप से उपयोग किया जाना चाहिये, (३) बिना पूर्व सूचना के कोई हड़ताल या तालाबन्दी नहीं की जायेगी, (४) प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों में अपने विश्वास प्रकट करते हुये वह इस बात की प्रतिज्ञा करते हैं कि अपने सभी मतभेदों विवादों व शिकायतों का पारस्परिक वार्तालाप सुलह और ऐच्छिक विवाधन द्वारा निपटारा करेंगे, (५) कोई भी पक्ष (क) दबाव (ख) धमकी, (ग) अत्याचार, या (घ) कार्यमन्दन जैसी नीतियों का सहारा नहीं लेगा, (६) दोनों पक्ष (क) मुद्दमेबाजी, (ख) हाजिर हड़ताल या घटना, (ग) तालाबन्दी, आदि से दूर रहने का प्रयत्न करेंगे, (७) यह अपने प्रतिनिधियों के बीच तथा श्रमिकों के बीच सभी स्तरों पर स्वस्थ सहयोग को प्रोत्साहन देंगे और पारस्परिक रूप से किये गये समझौतों की भावना का आदर करेंगे, (८) पारस्परिक रूप से वह एक ऐसी शिकायत निवारण क्रियाविधि की व्यवस्था करेंगे जिसके द्वारा शीघ्र और पूर्ण रूप से जर्ज के पश्चात् समझौते पर पहुँचा जा सके, (९) दोनों पक्ष शिकायत निवारण क्रियाविधि के विभिन्न चरणों को मानेंगे और कोई भी एक-पक्षीय ऐसा कार्य नहीं करेगा जिससे इस व्यवस्था का उल्लंघन होता हो, तथा (१०) दोनों पक्ष प्रबन्धक कर्मचारियों और श्रमिकों को अपने-अपने उत्तरदायित्वों के बारे में शिक्षा देने की व्यवस्था करेंगे।

प्रबन्धक इन बातों के लिये सहमत है—(१) बिना सहमति या समझौते के कार्य-भार नहीं बढ़ायेंगे, (२) श्रमिकों के प्रति किसी भी प्रकार का अनुचित व्यवहार नहीं करेगा, जैसे—(क) उनके इस अधिकार में हस्तक्षेप करना कि वह श्रमिक सघों के सदस्य बन सकते हैं या बन रह सकते हैं, (ख) इस आधार पर कि

कोई मजदूर श्रमिक संघों की कार्यवाहियों में भाग लेता है उसके विरुद्ध भेद-भाव करना या उस पर दबाव डालना या बन्धन लगाना, (ग) धर्मिकों के प्रति प्रत्याचार करना या किसी भी रूप में अपने अधिकारों का दुरुपयोग करना ; (३) (क) शिकायतों का निपटारा करने, व (ख) समझौते, पंचाट, निर्णय व आदेशों को लागू करने के लिये तत्काल कार्यवाही करेंगे ; (४) संस्थान में मुख्य-मुख्य स्थानों पर इस संहिता के उपबन्धों को स्थानीय भाषाओं में लिखवा कर प्रदर्शित करेंगे ; (५) ऐसी अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के बीच जिनमें तत्काल बर्खास्ति भी म्यायोचित हो तथा जिनमें बर्खास्ति से पूर्व चेतावनी, डांट-डपट या मुद्रतली या अन्य किसी प्रकार की अनुशासनात्मक कार्यवाही करनी चाहिये, घन्सर को स्पष्ट करेंगे तथा इस बात की भी व्यवस्था करेंगे कि सामान्य शिकायत निवारण क्रियाविधि के माध्यम से ऐसी सभी अनुशासनात्मक कार्यवाहियों की अपील की जा सके ; (६) उन मामलों में अपने अधिकारियों तथा सदस्यों के प्रति उचित अनुशासनात्मक कार्यवाही करेंगे जहाँ जाँच-पड़ताल के परिणामस्वरूप यह पता चले कि वह ऐसे कार्यों के लिये उत्तरदायी थे जिनके कारण श्रमिकों को अनुशासनहीन कार्यवाही करने के लिये मजबूर होना पड़ा ; (७) मई १९५८ में १६वें भारतीय श्रम सम्मेलन द्वारा निर्धारित जाँच प्राधारों पर तथा संहिता के अनुबन्ध में दिये गये स्तर के अनुसार संघों को मान्यता देंगे ।

सब इस बात के लिये सहमत हैं—(१) किसी भी प्रकार का दारिद्रिक बल प्रदर्शन द्वारा दबाव नहीं डालेंगे ; (२) प्रशान्तिपूर्ण प्रदर्शनों को न होने देंगे तथा प्रदर्शनों में किसी प्रकार का बलवा नहीं होने देगे ; (३) अपने सदस्यों को या अन्य श्रमिकों को कार्य के घण्टों के दौरान श्रमिक संघों की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेने देंगे जब तक कि कानून, समझौते अथवा प्रचलन द्वारा ऐसी व्यवस्था न कर दी गई हो ; (४) (क) कर्तव्य की उपेक्षा, (ख) बेपरवाही से काम, (ग) सम्पत्ति की क्षति, (घ) सामान्य कार्य में रुकावट अथवा बाधा, तथा (ङ) अवज्ञा (Insubordination) आदि जैसे अनुचित श्रम व्यवहारों को हतोत्साहित करेंगे ; (५) पंचाट समझौते, निर्णयों, निपटारों आदि को लागू करने के लिये तत्काल कार्यवाही करेंगे ; (६) इस संहिता के उपबन्धों को स्थानीय भाषाओं में संघ के कार्यालयों में मुख्य-मुख्य स्थानों पर प्रदर्शित करेंगे ; (७) इस संहिता की भावना के विरुद्ध कार्य करने वाले पदाधिकारियों और सदस्यों के कार्यों की निन्दा करेंगे और उनके विरुद्ध उचित कार्यवाही करेंगे ।

अनुशासन संहिता में जो उपरोक्त मुख्य सिद्धान्त बचाये गये थे उनको तत्वेद में निम्न प्रकार पुनः बताया जा सकता है : (१) मालिक और श्रमिक एक दूसरे के अधिकारों और उत्तरदायित्वों को मान्यता देंगे ; (२) किसी भी औद्योगिक मामले में कोई भी ऐसी एक-पक्षीय अथवा स्वेच्छापूर्वक कार्यवाही नहीं करेंगे, जिसके कारण पारस्परिक रूप से निश्चित की गई तथा स्थापित शिकायत निवारण क्रिया-विधि की अवहेलना होती हो ; (३) बिना पूर्व सूचना दिये कोई तालाबन्दी

अथवा हड़ताल नहीं की जायेगी ; (४) हिंसा, प्रदर्शन, घमकी, दबाव, उकसाना, अत्याचार, भेदभाव, सभ के कार्यक्रम अथवा सामान्य कार्यों में दखल, कर्त्तव्य के प्रति उपेक्षा, अवज्ञा अथवा अनुशासनहीनता, सम्पत्ति अथवा मशीनों की क्षति आदि जैसे कार्य कदापि नहीं किये जायेंगे ; (५) कार्य मन्दन मुक्तियाँ, हाजिर हड़ताल या धरना, मुकद्देबाजी आदि जैसी चालों का महारा नहीं लिया जायेगा ; (६) विवादों के निपटारे के लिये बनाई हुई व्यवस्था का यथोचित रूप से उपयोग किया जायेगा , (७) दोनों पक्ष इस बात के लिये सहमत होंगे कि वह अपने सब मतभेदों और शिकायतों को पारस्परिक बार्ता, सुलह और ऐच्छिक विवाचन द्वारा सुलझावेंगे , (८) पचाटों, निर्णयों, समझौतों, निपटारों आदि को छीघ्रतापूर्वक तथा तत्परता से कार्यान्वित किया जायेगा , (९) प्रत्येक ऐसे कार्य से जिससे सौहार्दपूर्ण सम्बन्धों में बाधा पड़ती हो अथवा जो इस संहिता के सिद्धान्तों की भावना के विरुद्ध जाते हों दूर रहें ।

मालिकों और श्रमिकों के केन्द्रीय सघों के तथा सरकार के प्रतिनिधियों की एक 'केन्द्रीय मूल्यांकन और कार्यान्विति समिति' की स्थापना इस उद्देश्य से की गई है कि अनुशासन संहिता को किस प्रकार से लागू किया जा रहा है, इसका मूल्यांकन किया जाये । इस समिति का यह भी कार्य है कि श्रम कानूनों, पचाटों, समझौतों आदि को लागू करने में देर होने के अथवा अप्रभावकारक रूप से लागू करने के प्रश्नों की जाँच करे । इस समिति ने इस बात पर जोर दिया है कि संहिता में लिखित सिद्धान्तों का शब्दानुसार ही पालन नहीं करना चाहिये बल्कि उनके पीछे जो भावना निहित है उसका भी ध्यान रखना चाहिये । संहिता के उपबन्धों का यथासम्भव विस्तृत रूप से प्रचार करना चाहिये । केन्द्रीय मूल्यांकन और कार्यान्विति प्रभाग संहिता के कार्यान्विति की देखभाल करता है । राज्यों में भी इसी प्रकार की 'मूल्यांकन और कार्यान्विति' व्यवस्था की गई है, (देखिये अध्याय ७) । यह प्रभाग बहुत से भगड़ों का अदावत से बाहर हो फैसला कराने में सफल हुआ है ।

दिसम्बर १९५८ में उद्योग में अनुशासन संहिता को लागू न करने पर कुछ उपाय अथवा शास्ति (Sanctions) निश्चित किये गये । इन उपायों को मालिकों और श्रमिकों के केन्द्रीय सघों द्वारा लागू किया जायेगा । यदि कोई सघ संहिता को भंग करता है, तो उसे केन्द्रीय सघम द्वारा, जिससे सघ सम्बद्ध है, नोटिस दिया जायेगा । यदि संहिता भंग कोई गम्भीर प्रकृति की है तब केन्द्रीय सघम सम्बन्धित सघ को चेतावनी देगा या निन्दा करेगा (Censure) अथवा अन्य कोई दण्ड देगा । यदि किसी सघ द्वारा संहिता को बार बार भंग किया जाता है तो केन्द्रीय सघम ऐसे सघ को अपनी सदस्यता से अलग कर सकता है । संहिता का गम्भीर रूप में और जान-बूझ कर उल्लंघन करने पर, ऐसे उल्लंघनों का व्यापक रूप से प्रचार किया जायेगा । २१ अगस्त १९६५ को अनुशासन संहिता कार्य संचालन पर एक विचार-गोष्ठी का आयोजन किया गया था जिसमें मालिकों, श्रमिकों तथा केन्द्र व राज्य सरकारों के प्रतिनिधि सम्मिलित हुये थे । संहिता का अधिक निष्ठा के साथ लागू

करने के विषय में आइवस्त होने के लिये गोष्ठी में अनेक रचनात्मक सुभाव दिये गये। इन सुभावों पर जुलाई १९६६ में भारतीय श्रम सम्मेलन ने विचार किया। सामान्यतः यह अनुभव किया गया कि अनुशासन संहिता ने जहाँ काफी अच्छा काम किया था, वहाँ औद्योगिक सम्बन्धी कानून तथा श्रमिक सच कानून में इसलिये व्यापक संशोधन तथा पुनरावलोकन की आवश्यकता थी ताकि अनुशासन संहिता को अधिक प्रभावी बनाया जा सके।

जून १९५८ से जब से इस अनुशासन संहिता को लागू किया गया, दिसम्बर १९५९ तक संहिता के उल्लंघन के ७७७ मामलों की रिपोर्ट विभाग को मिली। केन्द्रीय क्षेत्र में संहिता के उल्लंघन की १९६० में १५३, १९६१ में ७०९ और १९६२ में ६६३ शिकायतें प्राप्त हुईं। १९६२ में ६६३ शिकायतों में से २०४ ऐसी थीं जिन पर कार्यवाही की कोई आवश्यकता न थी, २३% शिकायतें जाँच करने पर निराधार पाई गईं, ५७% मामले प्रत्येक पक्ष के कहने पर ठीक कर दिये गये और बाकी मामलों की जाँच की जा रही थी।

निम्न तालिका में दिये गये आँकड़े अनुशासन संहिता तथा औद्योगिक शान्ति प्रस्ताव के कार्य को प्रकट करते हैं—

	१९६३	१९६४	१९६५	१९६६	१९६७
१. प्राप्त हुई शिकायतें	१२३१	१७१०	१३६६	५६४	४४२
२. वे शिकायतें जिन पर किसी कार्यवाही की आवश्यकता न थी	१७६	१६५	२३३	१५४	१००
३. वे शिकायतें जिन पर कार्यवाही करने की आवश्यकता थी	१०६०	१५४२	११३३	७१०	३४२
इनमें उन शिकायतों का प्रतिशत—					
(क) जो जाँच करने पर ठीक नहीं हुईं	१७	६	७	१३	१२
(ख) जहाँ कि उल्लंघनों को ठीक कर लिया गया या अन्य प्रकार से मामला सुलझा लिया गया	४३	३७	४४	६२	५६
(ग) जो जाँच के अधीन थी	४०	५४	४९	२४	२६

अनुशासन संहिता के ऐच्छिक आधार पर औद्योगिक प्रजातन्त्र स्थापित करने और मालिकों व श्रमिकों के सहयोग से औद्योगिक शान्ति को बनाये रखने की सरकार की वर्तमान नीति का बोध होता है। यह ऐच्छिक नैतिक बलवर्द्धता की प्रतीक है, किसी कानूनी दस्तावेज की नहीं। मालिकों और श्रमिकों दोनों ही पक्षों पर इसका अच्छा प्रभाव पड़ा है तथा इससे औद्योगिक विवादों के प्रति एक नई विचारधारा उत्पन्न हुई है। मालिकों और श्रमिकों के अनेक सघों ने तथा राज्य सरकारों ने इस संहिता के लागू होने पर सन्तुष्टि प्रकट की है और इसे

ऐच्छिक आधार पर स्वीकार किया है। यह निश्चय किया गया है कि संहिता को केन्द्र सरकार के विभागीय उद्यमों में भी लागू किया जाये। प्रतिरक्षा मन्त्रालय सिद्धान्त रूप में इस बात पर सहमत हो गया है कि वह संहिता में न्यूनतम सशोधन करके इसे कम्पनियों तथा निगमों के रूप में कार्य करने वाले अपने सरकारी क्षेत्र के उद्यमों पर लागू करे। बेंकिंग समस्याएँ तथा जीवन बीमा निगम भी संहिता को लागू करने के लिये सहमत हो गये हैं। तृतीय आयोजना में कहा गया है कि अनुशासन संहिता पिछले तीन वर्षों में एक कसौटी सिद्ध हुई है और यह निश्चय है कि आगे चलकर औद्योगिक सम्बन्धों के दिन-प्रतिदिन के मामलों के लिये यह एक जीवन-शक्ति बन जायेगी।

सरकार घन इससे भी अधिक एक महत्वपूर्ण क्षेत्र की ओर पग उठा रही है अर्थात् 'कार्य-कुशलता और कल्याण कार्य संहिता' (Code of Efficiency and Welfare) लागू करने का विचार कर रही है। केन्द्रीय श्रम व रोजगार मन्त्रालय द्वारा इस संहिता का निर्माण किया गया है और इस संहिता को अनुशासन संहिता का पूरक कहा जा सकता है। इसका उद्देश्य उत्पादन, उत्पादकता व कल्याण सुविधाओं में सुधार करना है। इस कार्य-कुशलता संहिता पर दिसम्बर १९५९ में भारतीय श्रम सम्मेलन में विचार-विमर्श हुआ। संहिता के उद्देश्यों की पूर्ति कैसे की जा सकती है इस पर सोच-विचार करने के लिये एक समिति की नियुक्ति की गई। इस समिति ने संहिता से सम्बन्धित सूचना एकत्रित करने के लिये एक प्रस्तावली बनाई, तथा सुझाव और टिप्पणियों के लिये मालिकों और श्रमिकों के केन्द्रीय सघों में इसे परिचालित किया। यह कार्य-कुशलता तथा कल्याण-कार्य संहिता अनुशासन संहिता से भिन्न है क्योंकि उसमें तो मालिकों और श्रमिकों से कई बातें न करने के लिये कहा गया है, परन्तु कार्य-कुशलता और कल्याण कार्य संहिता धनात्मक हैं और इसमें मालिकों व श्रमिकों से ऐसे विशेष कार्य करने को कहा गया है जिससे सौहार्दपूर्ण औद्योगिक सम्बन्ध बढें और उत्पादन अधिक हो।

### सघों को मान्यता प्रदान करने के लिए शर्तें (Criteria for Recognition of Unions)

सघों को मान्यता प्रदान करने के लिये अनुशासन संहिता के अनुच्छेद में कुछ नियम दिये गये हैं। (१) जहाँ एक से अधिक सघ हैं वहाँ किसी सघ को मान्यता पान के लिये यह आवश्यक है कि वह सघ पञ्जीकृत होने के पश्चात् कम से कम एक वर्ष तक कार्य करता रहा हो। जहाँ केवल एक सघ है वहाँ यह शर्त लागू नहीं होगी। (२) सघ की सदस्यता में सम्बन्धित संस्थान में कार्य करने वाले कम से कम १५ प्रतिशत श्रमिक होने चाहियें (सदस्यता केवल उन श्रमिकों की ही मानी जायेगी जिन्होंने पिछले ६ महीनों में कम से कम ३ महीनों का सदस्यता शुल्क दे दिया हो)। (३) यदि किसी स्थानीय क्षेत्र के उद्योग के २५ प्रतिशत श्रमिक किसी सघ के सदस्य होते हैं तब वह सघ एक प्रतिनिधि सघ (Represent-

tative Union) के रूप में मान्यता पाने का दावा कर सकता है। (४) जब किसी संघ को मान्यता प्रदान कर दी गई हो तब दो वर्ष तक उसकी स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिये। (५) जब किसी उद्योग या संस्थान में अनेक संघ हों तब मान्यता उस संघ को दी जानी चाहिये जिसकी सदस्यता सबसे अधिक हो। (५) एक "प्रतिनिधि संघ" को उद्योग के उस क्षेत्र के सभी संस्थानों के श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार होना; परन्तु यदि किसी संस्थान विशेष में कोई ऐसा संघ है जिसमें संस्थापक के १० प्रतिशत या अधिक श्रमिक सदस्य हैं तब उसको यह अधिकार होगा कि वह अपने सदस्यों के स्थानीय हितों के मामलों को अपने हाथ में ले सके। जो श्रमिक संघ के सदस्य नहीं हैं वे अपनी कठिनाइयों का निवारण या तो प्रत्यक्ष रूप से अथवा प्रतिनिधि संघ के माध्यम से करा सकते हैं। (७) ऐसे श्रमिक संघों के सगमों को मान्यता प्रदान करने के प्रश्न पर अलग से विचार करना चाहिये जो सगम चार केन्द्रीय श्रम सगठनों में किसी से सम्बद्ध नहीं है। (८) केवल वही संघ जो अनुशासन संहिता का पालन करते हैं, मान्यता पाने के अधिकारी होंगे।

### आचरण संहिता (Code of Conduct)

मई १९५८ में नैनीताल में बनाई गई आचरण संहिता को लागू करने का उत्तरदायित्व भी केन्द्रीय मूल्यांकन और कार्यान्वित विभाग को सौंपा गया है। यह संहिता अन्तर-संघ सम्बन्धों को निर्धारित करती है तथा इसका उद्देश्य अन्तर-संघ प्रतिस्पर्धा को कम करना और श्रमिक संघ एकता व मीत्री को स्थापित करना है। चारों केन्द्रीय श्रम सगठन अन्तर-श्रमिक संघों के सौहार्दपूर्ण सम्बन्धों को बनाये रखने के लिये निम्नलिखित मूल सिद्धान्तों को मानने के लिये सहमत हो गये हैं : (१) किसी भी उद्योग अथवा संस्थान के प्रत्येक कर्मचारी को यह अधिकार होगा कि वह अपनी इच्छानुसार किसी भी संघ का सदस्य बन सकता है। इस विषय में उस पर कोई दबाव नहीं डाला जायेगा। (२) संघों की दोहरी सदस्यता नहीं होगी (प्रतिनिधि संघों के विषय में इस सिद्धान्त की और अधिक जाँच करने की आवश्यकता है); (३) श्रमिक संघों को प्रजातान्त्रिक रूप से कार्य करने के लिये मान्यता प्रदान की जायेगी और ऐसे कार्यों को बिना किसी संघ के स्वीकार कर लिया जायेगा। (४) श्रमिक संघों के पदाधिकारियों तथा कार्यकर्त्ता का निर्वाचन नियमित तथा प्रजातन्त्रात्मक ढंग से होना चाहिये। (५) किसी भी सगठन द्वारा श्रमिकों की अज्ञानता अथवा पिछड़ेपन का लाभ नहीं उठाया जायेगा। किसी भी सगठन द्वारा अतिरिक्त अथवा व्यर्थ की माँगें नहीं की जायेंगी। (६) सभी संघ जातिवाद, साम्प्रदायिकता और प्राप्तीयता आदि से दूर रहेंगे। (७) अन्तर-संघ सम्बन्धों के विषय में किसी प्रकार की हिंसा, दबाव, धमकी और व्यक्तिगत निन्दा आदि जैसी बातें नहीं होंगी। (८) सभी केन्द्रीय श्रम सगठनों को मासिकों द्वारा संघ बनाने अथवा उनको चालू रखने का विरोध करना चाहिये।



आचरण सहिता भग करने की विभिन्न वर्षों में जो शिकायतें आईं वह निम्नलिखित हैं १९५८—१९, १९५९—५९, १९६०—३५, १९६१—३०, १९६२—२७, १९६३—३०, १९६४—८, १९६५—९, १९६६—२०, और १९६७—११। १९६७ में सहिता भग करने की ११ शिकायतों में से ३ मामलों पर किसी कार्यवाही की आवश्यकता नहीं थी, १ मामले में शिकायतें निराधार थी, २ शिकायतों को उचित कार्यवाही करने के लिये सम्बन्धित दलों को सौंप दिया गया और ५ मामले राज्य क्षेत्र में होने के कारण सम्बन्धित राज्यों को सौंप दिये गये।

## शिकायत निवारण क्रियाविधि (Grievance Procedure) (अध्याय ७ भी देखिये)

अहमदाबाद में औद्योगिक सम्बन्ध अन्य स्थानों की अपेक्षा अधिक शान्त और सौहार्दपूर्ण रहे हैं। इसका कारण शिकायतों आदि के निवारणार्थ वहाँ सूती कपड़ा मिल धमिक सघ द्वारा विकसित की गई एक सुचारु क्रियाविधि है। अन्य स्थानों पर सामान्यतः ऐसी कोई औपचारिक व्यवस्था नहीं पाई जाती तथा धमिकों के लिये अपनी शिकायतों को दूर कराने को एकमात्र साधन धम कल्याण अधिकारी का कार्यालय ही रह जाता है। यह अधिकारी उन संस्थानों में होते हैं जहाँ ५०० या अधिक धमिक कार्य करते हैं। परन्तु यह अधिकारी चाहे कितने अच्छे प्रयत्न भी क्यों न करें शिकायत निवारण क्रियाविधि का स्थान नहीं ले सकते। इस सम्बन्ध में कोई वैधानिक व्यवस्था भी नहीं है। केवल १९४६ के औद्योगिक रोजगार (स्थायी प्रादेश) केन्द्रीय नियमों के अन्तर्गत बनाए गये आदेश स्थायी प्रादेशों में एक धारा दी हुई है, जिसके अनुसार यह व्यवस्था की गई है कि रोजगार से सम्बन्धित जितनी भी शिकायतें होगी (इन शिकायतों में मालिकों या उनके एजेंटों द्वारा अनुचित व्यवहार और अनुचित रूप से कोई कार्य आदि कराना या कुछ गैर कानूनी वसूली करने की शिकायत भी सम्मिलित होगी)। उनको प्रबन्धक या उसके द्वारा नियुक्त किये गये किसी अन्य व्यक्ति के सम्मुख प्रस्तुत किया जायगा और मालिक के सम्मुख अपील करने का अधिकार भी रहेगा।

जुलाई १९५७ में, भारतीय धम सम्मेलन के १५वें अधिवेशन की कार्य-सूची में एक ऐसी शिकायत निवारण क्रियाविधि की स्थापना करने का विषय रखा गया जो औद्योगिक संस्थानों के प्रबन्धकों और उनमें लगे हुये धमिकों दोनों को स्वीकार हो। औद्योगिक सम्बन्धों को सुधारने में इसकी महत्ता पर जोर दिया गया। इस विषय पर विचार करने के लिये सम्मेलन ने एक उपसमिति नियुक्त की। मार्च १९५८ में उपसमिति ने अपनी एक बैठक में कुछ सिद्धान्तों को बनाया इन सिद्धान्तों के अनुसार शिकायत निवारण क्रियाविधि इस प्रकार होनी चाहिये कि (१) वह चालू वैधानिक व्यवस्था को अनुपूरक हो और इस व्यवस्था का प्रयोग भी करे, (२) वह सरल और औचित्यपूर्ण हो, तथा (३) प्रबन्धकों पर यह उत्तर-

दामित्व डाले कि वह ऐसे प्राधिकारियों को नामजद कर दे जिनसे विभिन्न स्तरों पर सम्पर्क बनाया जा सके। निजी सम्बन्धों से सम्बन्धित जो शिकायतें हों उन्हें सबसे पहिले प्रबन्ध के उस अधिकारी के सम्मुख लाना चाहिये जो उस अधिकारी के पौरन ऊपर का अधिकारी होता है जिसके विरुद्ध शिकायत की जाती है। उसके पश्चात् शिकायत को शिकायत निवारण समिति के सम्मुख ले जाया जा सकता है। अन्य शिकायतों को, जिनका सम्बन्ध रोजगार की दशाओं से होता है, सर्वप्रथम प्रबन्धक द्वारा नामजद किये गये प्राधिकारी के सम्मुख लाना चाहिये और बाद में शिकायत निवारण समिति के सम्मुख ले जाना चाहिये। जब कोई विषय शिकायत निवारण समिति के सम्मुख सबसे पहिले आ जाता है तब उसकी अपील उच्च प्रबन्धको के सम्मुख होनी चाहिये।

भारतीय श्रम सम्मेलन ने अपने १६वें अधिवेशन में उप-समिति द्वारा प्रस्तुत सिद्धान्तों का अनुमोदन किया तथा प्रार्थना की कि इन सिद्धान्तों को ध्यान में रखते हुये, एक सरल और नम्य (Flexible) शिकायत निवारण क्रियाविधि बनानी चाहिये। परिणामस्वरूप सितम्बर १९५८ में एक आदर्श शिकायत निवारण क्रियाविधि बनाई गई और त्रिदलीय सभा में इसको स्वीकार कर लिया गया। मालिकों के पास इसको परिभाषित कर दिया गया है जिससे यदि पहले से ही उनके संस्थान में इससे उत्तम कोई शिकायत निवारण क्रियाविधि नहीं है तो वह इस क्रियाविधि को लागू कर दे।

शिकायत निवारण क्रियाविधि के प्रशासन के लिये जो व्यवस्था की जाती है उसके अन्तर्गत श्रमिकों द्वारा विभागीय प्रतिनिधियों का चुनाव होता है अथवा संघों द्वारा उन्हें मनोनीत कर दिया जाता है अथवा जहाँ कहीं मालिक मजदूर समितियाँ हैं वहाँ श्रमिकों के प्रतिनिधियों को इस व्यवस्था के लिये ले लिया जाता है। प्रबन्धको को प्रत्येक विभाग के लिये ऐसे व्यक्ति नामजद करने होते हैं जिनके सम्मुख मामले को सर्वप्रथम रखा जा सके। इससे भ्रमला पग यह होता है कि शिकायतों को विभागीय अध्यक्षों द्वारा सुना जाये। शिकायत निवारण समिति में प्रबन्धको और श्रमिकों के इस प्रकार प्रतिनिधि होते हैं जिसकी संख्या ४ से ६ तक निर्धारित की गई है।

शिकायत निवारण क्रियाविधि में उन विभिन्न उपायों का विस्तृत रूप से उल्लेख किया गया है जिनके द्वारा कोई शिकायत सुनी जा सकती है। सर्वप्रथम शिकायत प्रबन्ध के विभागीय प्रतिनिधि के पास जाती है जिसको ४८ घण्टों के अन्दर अपना निर्णय देना होता है। इसमें सफलता न मिलने पर पीडित श्रमिक विभागीय अध्यक्ष के पास विभागीय अधिकारी के साथ जा सकता है। इस कार्य के लिये तीन दिन नियत हैं। इसके ऊपर शिकायत निवारण समिति द्वारा शिकायत पर विचार किया जाता है। समिति को सात दिन के अन्दर-अन्दर अपनी सिफारिश प्रबन्धक के पास भेजनी होती है। शिकायत निवारण समिति को सिफारिश करने के तीन दिन के अन्दर प्रबन्धको का अन्तिम निर्णय श्रमिक के पास भेज दिया

जाता है। यदि श्रमिक को इस निर्णय से सन्तुष्टि नहीं होती तब वह निर्णय पर पुन विचार के लिये अपील कर सकता है तथा तब प्रबन्धको को सात दिन के अन्दर अपना निर्णय देना होता है। सम्झौता न होने की दशा में शिकायत को एच्छिक विवाचन के लिये सौंपा जा सकता है। जब तक पीडित श्रमिक द्वारा उच्च प्रबन्ध के अन्तिम निर्णय को अस्वीकार नहीं कर दिया जाता औपचारिक सुलह व्यवस्था का उपयोग नहीं किया जा सकता।

शिकायत निवारण क्रियाविधि में अन्य और बातों का भी उल्लेख किया गया है, उदाहरणतः जब कोई शिकायत प्रबन्धको द्वारा दिये गये आदेश के कारण उत्पन्न होती है तब क्रियाविधि के सम्मुख जाने से पूर्व उस आदेश को मानना आवश्यक है। शिकायत निवारण समिति में श्रमिकों के प्रतिनिधियों का किन्हीं भी कागजात को देखने का अधिकार है और प्रबन्धको के प्रतिनिधियों द्वारा किसी भी गोपनीय प्रकृति के कागजात को दिखाने से इन्कार करने का अधिकार है। उस अवधि (७२ घण्टे) का भी उल्लेख है जिसमें अपील एक चरण से दूसरे चरण में लाई जा सकती है। शिकायत दूर करने में श्रमिकों के समय के लिये भुगतान करने की भी व्यवस्था प्रादि है। वर्त्तमान और अलहदगी के विषयों की शिकायत के सम्बन्ध में श्रमिक को यह अधिकार है कि वह वर्त्तमान या अलग किये जाने के एक सप्ताह के अन्दर या तो वर्त्तमान करने वाले प्राधिकारियों के सम्मुख या प्रबन्धको द्वारा नियुक्त किये गये प्रवर प्राधिकारी के सम्मुख अपील कर सके।

श्रमिक प्रबन्धक सहयोग ✓

(Labour-Management Co-operation)

प्रायः सभी देशों में औद्योगिक संघर्षों को कम करने तथा मालिकों द्वारा श्रम संगठनों के विरोध को कम करने के लिये श्रमिक संघों को अत्यन्त आवश्यक माना जाता है। यह बात जरूर है कि श्रम संगठनों के प्रति मालिकों का विरोध पूर्णतया समाप्त नहीं हुआ है परन्तु फिर भी काफी सीमा तक कम हो गया है। श्रमिक संघों का मुख्य उद्देश्य यह है कि जब कभी भी मालिकों और श्रमिकों में कोई मतभेद अथवा संघर्ष हो तब यह श्रमिकों के हितों की रक्षा करे। उत्पादन एवं अर्थ-व्यवस्था की आधुनिक प्रणाली में, जहाँ पूँजी और श्रम भिन्न-भिन्न हाथों में होते हैं तथा जहाँ मालिकों का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना है, ऐसे विवादों का होना अवश्यम्भावी है।

हाल ही के वर्षों में मालिकों और श्रमिकों के सम्बन्धों के विषय में एक नई विचारधारा देखन में आई है और अब इस बात पर अधिक बल दिया जा रहा है कि पारस्परिक सम्बन्ध ऐसे होना चाहिये कि संघर्ष के स्थान पर इस प्रकार सहयोग से कार्य किये जायें कि सबका हित सम्पादित हो। श्रम समस्याओं के प्रति अब मानवीय दृष्टिकोण लिया जाता है। अब श्रम को एक पदार्थ नहीं समझा जाता जिसको बाजार में खरीदा अथवा बेचा जा सके, बल्कि श्रमिक का 'मानव'

समझा जाता है। फिलेडेलफिया की घोषणा तथा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन की कार्यवाहियों में भी दृष्टिकोण में इस प्रकार के परिवर्तन होने में काफी योगदान दिया है। इससे श्रमिक और प्रबन्धकों के सहयोग से नये दृष्टिकोण आ गये हैं। इनके कारण अब रोजगार की संविदा के स्थान पर श्रमिकों से अब साझेदारी की संविदा की जाती है, ताकि सभी के हितों के लिये प्रत्येक पक्ष अपना-अपना योगदान दे सके।

श्रमिक प्रबन्धक सहयोग का सिद्धान्त इस बात पर आधारित है कि क्योंकि श्रमिक अपनी जीविका के लिये इस बात पर निर्भर होते हैं कि कारखाना सुचारु रूप से चालू रहे, अतः यह स्वामाधिक है कि व्यवसाय या उद्योग के मामलों में वह रुचि लें और उनके संचालन में उनका भी कुछ हाथ हो। श्रमिक प्रबन्धक सहयोग में सबसे आवश्यक बात यह है कि पारस्परिक रूप से परामर्श किया जाये तथा प्रबन्धकों की योजना, नीति और समस्याओं से सभी स्तर के कर्मचारियों को सूचित रखा जाये तथा श्रमिकों के विचारों से प्रबन्धकों को अवगत कराया जाये। इस प्रकार के परामर्श मालिक मजदूर समितियों अथवा श्रमिक प्रबन्धक समितियों के द्वारा औपचारिक रूप में अथवा कार्याङ्ग, पर्यवेक्षक और श्रमिकों के बीच वाद-विवाद या औपचारिक वार्ता के रूप में हो सकते हैं। इस प्रकार के सहयोग से मानव-शक्ति की महत्ता को पूर्ण भाग्यता मिलेगी तथा संस्थान के संचालन में श्रमिक और अधिक रुचि लेंगे। श्रमिकों में नैराश्य और पुनरावृत्ति की भावनाएं समाप्त हो जाएंगी तथा श्रमिक और मालिक दोनों ही एक-दूसरे को अपेक्षाकृत भली-भांति समझने का प्रयत्न करेंगे। इसका परिणाम यह होगा कि औद्योगिक शान्ति होगी, अधिक कार्य-कुशलता होगी, तथा अप्रत्यक्ष और श्रमिकायत में कमी होगी और यथासम्भव अधिकतम उत्पादन होगा।

परन्तु उस समय तक कोई श्रमिक-प्रबन्धक सहयोग सफल नहीं हो सकता जब तक कि दोनों पक्ष सच्चे हृदय से ही सहयोग करना न चाहते हों तथा दोनों पक्षों को एक-दूसरे का विश्वास एवं भरोसा न हो। प्रबन्धकों को सभी मामलों में श्रमिकों की सलाह लेनी चाहिये तथा संस्थान से सम्बन्धित सभी मामलों से उन्हें सूचित रखना चाहिये। उनको प्रशिक्षण की सुविधाएँ भी देनी चाहियें तथा अधिक उत्पादकता के कारण जो लाभ उत्पन्न हो उसमें से श्रमिकों को भी भाग देना चाहिये। संयुक्त परामर्श व्यवस्था का उद्देश्य यह नहीं होना चाहिये कि श्रमिक संघों की महत्ता कम कर दी जाये। सामूहिक सौदाकारी का कार्य श्रमिक संघों पर ही छोड़ देना चाहिये।

श्रमिक-प्रबन्धक सहयोग के अनेक रूप हो सकते हैं। ऐसे सभी मामले जिनमें प्रबन्धकों द्वारा श्रमिकों का सहयोग लिया जाता है अथवा उनसे परामर्श किया जाता है श्रमिक प्रबन्धक सहयोग के अन्तर्गत आ सकते हैं। मालिक मजदूर समितियाँ, संयुक्त परामर्श समितियाँ, प्रबन्ध की संयुक्त परिषदें आदि इस सहयोग

के विभिन्न रूप हैं। हाल ही के वर्षों में श्रमिक-प्रबन्धक सहयोग से यह तात्पर्य लिया जाता है कि श्रमिकों का उद्योग के प्रबन्ध में भाग है।

## ✓ प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग (Workers' Participation in Management)

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में 'आयोजना को सफलतापूर्वक कार्यान्वित करने के लिए प्रबन्ध में श्रमिकों के अधिक सहचर्य' पर जोर दिया गया था। इसमें बताया गया है कि ऐसे उपायों से (क) उत्पादकता बढ़ेगी, जिससे व्यवसाय, श्रमिकों और समाज का सामान्य हित होगा। (ख) उद्योग के संचालन और उत्पादन की प्रक्रियाओं में श्रमिकों का क्या भाग है यह वह अच्छी प्रकार से समझ सकेंगे और (ग) आत्म अभिव्यक्ति को श्रमिकों की इच्छा भी इससे सन्तुष्ट हो जायगी। इन सबका परिणाम औद्योगिक शान्ति, उन्नत औद्योगिक सम्बन्ध और अधिक सहयोग होगा। आयोजना में सिफारिश की गई है कि इस उद्देश्य की प्राप्ति ऐसे प्रबन्ध-परिपदों की स्थापना द्वारा की जा सकती है जिनमें प्रबन्धकों, तकनीकियों तथा श्रमिकों के प्रतिनिधि हों। ऐसी प्रबन्ध-परिपदों को सभी सम्बन्धित विषयों के बारे में उचित और ठीक प्रकार से जानकारी देने का उत्तरदायित्व प्रबन्धकों का होना चाहिये, जिससे परिपद प्रभावार्थक ढंग से कार्य कर सकें। प्रबन्ध-परिपद को यह अधिकार होना चाहिये कि वह संस्थान से सम्बन्धित विभिन्न प्रश्नों पर विचार-विमर्श कर सके तथा उसके अच्छे प्रकार से संचालन के उपायों की सिफारिश कर सके। परन्तु ऐसे विषय जहाँ सामूहिक सौदाकारी से सम्बन्धित हैं परिपद के विचार क्षेत्र के बाहर होने चाहियें। आरम्भ में ऐसी व्यवस्था संगठित उद्योगों के बड़-बड़े संस्थानों में प्रयोग के रूप में लागू करनी चाहिये। ऐसी योजना को आगे बढ़ाने का आधार विनियमित होना चाहिये तथा योजना का विस्तार प्राप्त किये अनुभवों की पृष्ठ भूमि को ध्यान में रखकर ही किया जाना चाहिये।

द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में इन सिफारिशों के अनुसार भारत सरकार ने श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की एक विस्तृत योजना तैयार करने का निश्चय किया। इस कार्य को सरल बनाने के लिए १९५६ में यूरोपीय देशों में एक अध्ययन दल भेजा गया ताकि वह दूसरे देशों में इस योजना के संचालन को स्वयं देखकर अध्ययन कर सके। अध्ययन दल की रिपोर्ट १९५७ में प्रकाशित की गई। रिपोर्ट में दूसरे देशों में प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना का अवलोकन किया गया है। दल ने इस बात पर विशेष जोर दिया कि भारत में एक शिक्षा अभियान आरम्भ किया जाना चाहिये ताकि इस प्रकार की योजना के विभिन्न पहलुओं को श्रमिकों, प्रबन्धकों तथा पर्यवेक्षकों द्वारा ठीक प्रकार से समझा जा सके। रिपोर्ट में इस बात पर बल दिया गया है कि "सयुक्त परामर्श की स्थापना स्वयं संस्थान में ही होनी चाहिये" अर्थात् सयुक्त पदगमन का अर्थ केवल दोनों पक्षों को आपस में मिलाकर बैठाना ही नहीं होना चाहिये वरन् इसका तात्पर्य यह होना चाहिये

कि सभी विषयों में संयुक्त रूप से परामर्श हो। तकनीकी विशेषज्ञ एवं पर्यवेक्षण इस संयुक्त परामर्श प्रणाली के प्रधान अंग होने चाहियें। रिपोर्ट में दृष्टिकोणों में परिवर्तन, भाग लेने की व्यवस्था से निकट रूप में सम्पर्क बनाये रखने वाले दृढ़ आत्म-विश्वासी श्रमिक-संघों की स्थापना तथा मधुर औद्योगिक सम्बन्धों की महत्ता पर बल दिया गया है ताकि श्रमिकों की प्रबन्ध में भाग लेने की योजना सफल हो सके। श्रमिक-प्रबन्धक की संयुक्त परिषदें श्रमिक संघों की स्थापना नहीं होनी चाहियें। सामूहिक सौदाकारी के कार्य ऐसी परिषदों के क्षेत्र के बाहर होने चाहियें। इस प्रकार मजदूरी बोनस और निजी शिकायतों आदि पर ऐसी संयुक्त परिषदों द्वारा विचार नहीं किया जाना चाहिये। संयुक्त परिषदों को उदाहरणतः ऐसे प्रश्नों पर विचार करना चाहिये, जैसे—(१) स्थायी प्रादेशों में परिवर्तन, (२) छटनी, (३) विवेकीकरण के लिये प्रस्ताव, (४) संस्थान का बन्द करना या उत्पादन प्रक्रियाओं को कम करना या बन्द करना, (५) नई प्रणालियों को लागू करना, (६) भरती और इण्ड के लिये कार्य-विधि। परिषदों को निम्नलिखित विषयों में सूचना प्राप्त करने और सुझाव देने का अधिकार भी होना चाहिये—(१) संस्थान की सामान्य आर्थिक व्यवस्था, बाजार का रुख, उत्पादन तथा वित्तीय कार्यक्रम; (२) संस्थान का संगठन तथा सामान्य संचालन; (३) संस्थान की आर्थिक स्थिति को प्रभावित करने वाली परिस्थितियाँ; (४) निर्माण और कार्य की प्रणालियाँ; (५) वार्षिक तुलन-पत्र व लाभ-हानि लेखा तथा सम्बन्धित कागजात, जवाब तलमी आदि। इस मस्य को दूर करने के लिये परिषदों में कार्य के प्रति उदासीनता न आ जाये इन परिषदों को कुछ प्रशासनात्मक उत्तरदायित्व सौंपे जा सकते हैं, उदाहरणतः—(१) कल्याण कार्यक्रमों का प्रशासन, (२) सुरक्षा उपायों की देखभाल, (३) व्यावसायिक प्रशिक्षण तथा शिक्षार्थी योजनाओं का संचालन, (४) कार्य के घण्टे और आराम के लिये अनुसूची तैयार करना, (५) छुट्टियों की अनुसूची बनाना, तथा (६) महत्वपूर्ण सुझावों के लिये पारितोषिक देना। अध्ययन-दल परिषदों के बनाने में किसी भी दम्बन अववा अनिवार्यता के विरुद्ध था और वह केवल ऐसे विधान बनाने के पक्ष में था जिसके अन्तर्गत ऐसी परिषदों के बनाने की अनुमति मात्र मिल जाये। अगर किसी संस्थान की विभिन्न स्थानों पर विभिन्न इकाइयाँ न हों तो एक संस्थान के लिये केवल एक ही परिषद् बनाने की सिफारिश की गई थी। प्रारम्भ में बाहरी व्यक्तियों का सहयोग आवश्यक हो सकता है, परन्तु उनकी संख्या सीमित ही होनी चाहिये।

अध्ययन-दल की मुख्य-मुख्य सिफारिशें जुलाई १९५७ में हुए भारतीय श्रम सम्मेलन के १५वें अधिवेशन में स्वीकृत कर ली गई थी। १२ सदस्यों की एक उपसमिति बनाई गई थी जिसका कार्य यह था कि इस विषय में और विस्तार से जाँच-पड़ताल करे कि प्रारम्भ में ऐच्छिक आधार पर कुछ चुने हुए संस्थानों में प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना लागू हो सकती है या नहीं। इस उपसमिति ने सिफारिश की कि पहले यह योजना सार्वजनिक न निजी क्षेत्र के चुने

हुए ५० औद्योगिक संस्थानों में चलाई जानी चाहिए। उन संस्थानों में जहाँ यह योजना घुसू की जा सकती है तथा उन संस्थानों की जो इस योजना में सहयोग देने को तैयार थे, एक सूची बनाई गई। यह निर्णय किया गया कि परीक्षण हेतु जो इकाइयाँ छाँटी जायें उनको इस आधार पर चुना जाये—(१) उनमें अच्छी प्रकार से स्थापित और शक्तिशाली श्रमिक सघ हो, (२) संस्थान में कम से कम ५०० श्रमिक कार्य करते हो, (३) मालिक और श्रमिक सघ दोनों ही केन्द्रीय संघटनों के सदस्य हो, (४) संस्थान की इस बात में कुछ प्रसिद्धि हो कि उसमें औद्योगिक सम्बन्ध सौहार्दपूर्ण रहे हैं, (५) दोनों पक्ष इस योजना को सहयोग की भावना से लागू करने के लिये तैयार हो। उपसमिति ने यह भी निर्णय किया कि एक पूरे संस्थान के लिये केवल एक परिषद् होनी चाहिये, श्रमिकों के प्रतिनिधियों को श्रमिक सघों द्वारा मनोनीत किया जाना चाहिये तथा श्रमिकों के प्रतिनिधियों में बाहरी व्यक्तियों की संख्या २५ प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिये। समुक्त परिषद् में सदस्यों की संख्या १२ से अधिक नहीं होनी चाहिये। समुक्त परिषद् की बैठकें भी कार्य के घण्टों के दौरान में ही होनी चाहियें।

नई देहली में ३१ जनवरी एवं १ फरवरी १९५८ को हुए श्रमिक प्रबन्धक सहयोग के सेमिनार में भी उपसमिति की सिफारिशों पर विचार किया गया। केन्द्रीय श्रम व रोजगार मंत्री श्री गुलजारी लाल नन्दा ने इस सेमिनार की अध्यक्षता की। इसमें मालिकों, श्रमिकों व सरकार के १०० से भी अधिक प्रतिनिधियों ने भाग लिया। इसमें से उन ३० औद्योगिक इकाइयों के प्रतिनिधि भी थे जिन्होंने प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना को स्वीकार कर लिया था या पहले ही लागू कर चुके थे।

सेमिनार में इस बात पर मतभेद था कि समुक्त परिषदों में मालिकों और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की संख्या बराबर बराबर होनी चाहिये तथा यह संख्या १२ से अधिक भी नहीं होनी चाहिये ताकि परिषदों का कार्य प्रभावशाली हो और उनका प्रबन्ध भी ठीक प्रकार से हो सके। छोटे संस्थानों में सदस्यों की संख्या ६ से कम नहीं होनी चाहिये। सेमिनार में इस बात पर भी सब सहमत थे कि जो भी निर्णय लिये जायें वह सर्वसम्मति से हो।

समुक्त परिषदों की स्थापना के लिये एक आवश्यक बात यह है कि संस्थान में अच्छी प्रकार से स्थापित और शक्तिशाली श्रमिक सघ हो। इसलिए परिषदों में प्रतिनिधित्व के प्रश्न पर भी सेमिनार में विस्तारपूर्वक विचार किया गया था। इस बात पर सब सहमत थे कि श्रमिकों के प्रतिनिधि स्वयं श्रमिक ही होना चाहियें। परन्तु जहाँ श्रमिक सघ यह अनुभव करें कि बाहरी व्यक्ति को भी सम्मिलित किया जाना चाहिये उस स्थिति में ऐसे बाहरी सदस्यों की संख्या १ (अर्थात् २५% से अधिक नहीं) तक सीमित होनी चाहिये और पारस्परिक रूप से सहमत होने पर अधिक से अधिक यह संख्या २ हो सकती है। समुक्त परिषदें इकाई आधार पर स्थापित की जानी चाहियें। जहाँ एक संस्थान में अनेक विभाग हैं वहाँ के लिये

सेमिनार ने यह निर्णय किया कि संयुक्त परिषदों में प्रतिनिधित्व का प्रश्न संघ और संस्थान पर ही छोड़ देना चाहिये। एक ही क्षेत्र और एक ही प्रबन्ध के अन्तर्गत यदि विभिन्न संस्थान हों तो उनके सम्बन्ध में यह निर्णय किया गया कि योजना को प्रथम तो इकाई आधार पर प्रारम्भ करना चाहिये तथा तत्पश्चात् जब कुछ अनुभव हो जाये तब एक केन्द्रीय परिषद् की स्थापना की जा सकती है।

प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने के लिये उप-समिति द्वारा तैयार किये गये आदर्श समझौते पत्र पर भी सेमिनार में विचार किया गया। इस समझौते पत्र में इस बात की व्यवस्था की गई है कि संयुक्त परिषदों को, अन्ध बातों के प्रतिरिक्त प्रबन्धकों से संस्थान की सामान्य आर्थिक स्थिति, उत्पादन और बिक्री कार्यक्रम, वार्षिक तुल्य-पत्र व लाभ-हानि के लेखे तथा सम्बन्धित कागजात व संस्थान के विकास और विस्तार के लिये दीर्घकालीन योजनाओं के विषय में सूचनाओं को प्राप्त करने का अधिकार होगा। कुछ बाद-विवाद के पश्चात् यह निर्णय किया गया कि संयुक्त परिषदों को न केवल ऐसी सूचनाओं को प्राप्त करने का अधिकार होना चाहिये परन्तु उन पर विचार करने और सुझाव देने का अधिकार भी होना चाहिये। इस बात पर भी सहमति प्रकट की गई कि संयुक्त परिषद् को न केवल सदस्यों को सूचना और कागजात-पत्र देने की व्यवस्था करनी चाहिये बल्कि उगकी सूचना भी यथासम्भव सीधे से सीधे देनी चाहिये। कुछ विशेष मामलों में सूचना प्रति तिमाही दी जानी चाहिये।

सेमिनार द्वारा अन्य जिन प्रश्नों पर विचार किया गया वह एक तो ऐसी व्यवस्था के सम्बन्ध में थे जिससे संयुक्त परिषदों तथा श्रम व रोजगार मन्त्रालय के बीच सम्पर्क स्थापित किया जा सके तथा उन संस्थानों में प्रशिक्षण कार्यक्रमों के सम्बन्ध में थे, जहाँ प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना लागू थी। सेमिनार को इस बात का दृढ़ विश्वास था कि संयुक्त परिषदें केवल पारस्परिक विद्वान्ता और मित्र भाव के वातावरण में ही उन्नति कर सकती हैं।

बाद में यह निर्णय किया गया कि प्रबन्ध में श्रमिकों का जो भी भाग हो वह संयुक्त प्रबन्ध परिषदों के रूप में हो। इस परिषद् के तीन पृथक् कार्य होंगे : (क) ऐसे कार्य जिनके अन्तर्गत परिषद् का उत्तरदायित्व सलाह देना होगा, उदाहरणतः निम्न विषयों में—(१) स्थायी आदेशों का प्रकाशन, (२) उनमें संशोधन, (३) उत्पादन की नई प्रणालियों को लागू करना जिनसे कर्मचारियों को पुनः रोजगार पर लगाया जा सके, तथा (४) कुछ प्रक्रियाओं में कमी कर देना, उन्हें कुछ समय के लिये रोक देना अथवा उन्हें पूर्णतः बन्द कर देना आदि। (ख) ऐसे कार्य जिनके अन्तर्गत परिषदों को सूचनाओं को प्राप्त करने का अधिकार होगा, उदाहरणतः निम्न विषयों में—(१) संस्थान की सामान्य चालू रहने की योग्यता, (२) बाजार की दशा, उत्पादन तथा बिक्री कार्यक्रम, (३) संस्थान में संगठन तथा सामान्य संचालन, (४) उत्पादन और वार्थ की प्रणालियाँ, (५) विस्तार तथा इसी प्रकार के कार्यक्रमों की योजना आदि, तथा (ग) ऐसे कार्य जिनके



अन्तर्गत परिषद का दायित्व प्रशासनात्मक होमा, उदाहरणतः निम्न विषयों में—  
(१) कल्याण कार्य, (२) सुरक्षा कार्यक्रम, (३) व्यावसायिक प्रशिक्षण और शिक्षार्थी योजनाएँ, (४) कार्य सूची को तैयार करना, तथा (५) पारितोषिकों का देना आदि।

इस प्रकार मजदूरी, बीमारी, कार्य की सामान्य दशाएँ, आदि के प्रश्नों पर मालिकों और श्रमिक सघों के बीच वार्ता के लिये काफी क्षेत्र छोड़ दिया गया है। निजी शिकायतों को भी संयुक्त परिषदों के क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किया गया है क्योंकि यह सम्भव है कि ऐसी शिकायतों के कारण श्रमिकों व प्रबंधकर्त्ताओं के बीच सहयोग के वातावरण पर बुरा असर पड़े।

इसके पश्चात् ५० इकाइयों ने इन निर्णयों को लागू करने तथा संयुक्त प्रबंध परिषदों को स्थापित करने के प्रयत्न किये गये। चार संस्थान—ग्रष्पति, टाटा लोहा व इस्पात कम्पनी, जमशेदपुर, सिम्पसन ग्रुप ऑफ इण्डस्ट्रीज, मद्रास; मोदी बुनाई और कटाई मिल्स लि० मोदीनगर, (उ० प्र०), तथा राजकीय परिवहन, मद्रास—प्रपने श्रमिकों को प्रबंध कार्य में भाग देने के लिये पहले से ही सहमति प्रदान कर चुके थे। तीन संस्थानों में विभागीय उद्देश्य समितियों की भी स्थापना की जा चुकी थी, अर्थात् (१) टाटा लोहा व इस्पात क०, (२) मोदी बुनाई व कटाई मिल्स, तथा (३) इण्डियन एल्यूमिनियम वर्क्स लिमिटेड बेलूर, पश्चिमी बंगाल। टाटा लोहा व इस्पात कम्पनी, जमशेदपुर तथा इण्डियन एल्यूमिनियम वर्क्स, बेलूर पश्चिमी बंगाल में योजना के विषय में त्रिवर्तीय दलों द्वारा दो अध्ययनों की रिपोर्टें भी प्रकाशित की जा चुकी हैं। श्रमिकों के प्रबंध में भाग लेने के विषय में इन दो संस्थानों में जो प्रगति हुई है उसका उल्लेख इन रिपोर्टों में किया गया है।

सितम्बर १९५८ में केन्द्रीय श्रम मन्त्रालय द्वारा प्रकाशित एक जापिका में कहा गया कि श्रमिकों के प्रबंध में भाग लेने के सम्बन्ध में जो भी प्रगति हुई वह निराशाजनक थी। मार्च १९६० में श्री गुलजारी लाल नन्दा ने भी कहा कि वह इस योजना की प्रगति से सन्तुष्ट नहीं थे। मार्च १९६० तक ५० में से केवल २३ इकाइयों ने योजना को लागू किया था जिनमें से १५ तो सरकारी क्षेत्र में थी तथा ८ निजी क्षेत्र में। योजना को लागू करने वाली इकाइयों ने न तो संयुक्त परिषदों की कार्यवाहियों के विषय में कोई ठोस सूचनाएँ प्रदान की हैं और न ही ऐसे विशेषज्ञों की नामिका से परामर्श किया है जिसको श्रम मन्त्रालय ने इन परिषदों को सहायता देने के लिये नियुक्त किया है। इस मन्द प्रगति का कारण दोनों पक्षों में सन्देह और भय की भावना है। श्रमिक सघों में पारस्परिक प्रतिस्पर्धा है तथा श्रमिक सघ संगठन में अनेक दोष हैं, जिनका उल्लेख भारतीय श्रमिक सघ आन्दोलन के अध्याय में किया जा चुका है। श्रमिकों के प्रबंध में भाग लेने की योजना उस समय तक सफल नहीं हो सकती जब तक कि शक्तिशाली व सुदृढ़ श्रमिक सघ न हो जो इस योजना के प्रति सहयोग का दृष्टिकोण अपनाने को

तैयार हों। अधिकतर श्रमिक अशिक्षित होते हैं तथा प्रबन्ध में भाग लेने के विषय पर उनके विचार अस्पष्ट होते हैं। आधुनिक औद्योगिक संस्थानों में प्रबन्ध के लिये तकनीकी, प्रशासनात्मक तथा वित्तीय क्षेत्रों में कुशल ज्ञान की आवश्यकता पड़ती है जिसका इस समय श्रमिकों में अभाव है। यदि संयुक्त प्रबन्ध परिषदों में बाहरी व्यक्ति श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करते हैं तब स्थिति और भी गुरी होगी क्योंकि बाहरी व्यक्ति श्रमिक संघवाद और औद्योगिक सम्बन्धों को तो समझ सकता है परन्तु वह प्रबन्ध तथा उद्योग की समस्याओं को नहीं समझ सकता। इनको तो कारखाने या संस्थान के मन्दर कार्य करने वाला श्रमिक ही समझ सकता है। मालिकों को भी श्रमिकों में पूर्ण विश्वास नहीं होता और वह उन्हें व्यापार के ऐसे भेद भी नहीं बताते जिनको ज्ञात किये बिना श्रमिक प्रबन्ध में प्रभावशालक रूप में भाग नहीं ले सकते। बहुत से मालिक अपने अधिकारों और प्राधिकारों को छोड़ने के लिये तैयार नहीं हैं और जहाँ कहीं भी यह योजनाएँ अपनाई गई हैं वह इस कारण नहीं कि मालिकों को उनमें कोई विशेष रुचि है बल्कि कई स्थानों पर श्रमिकों को केवल बहकाने के लिये यह योजनाएँ लागू की गई हैं। कई श्रमिक संघों को इस बात का भी डर है कि यदि श्रमिकों ने इस सम्बन्ध में प्रबन्धकों को सहायता दी तो वह वर्ग-सहर्ष की विचारधारा को समाप्त कर देंगे, जिस विचारधारा में कई श्रमिक संघ अपना विश्वास रखते हैं। निदेशक मण्डल में भी श्रमिकों के प्रतिनिधित्व के प्रश्न पर कई बार विचार-विमर्श हुआ है। परन्तु इस प्रकार का प्रतिनिधित्व सहायक सिद्ध नहीं होगा। साधारणतः निदेशक मण्डल ऐसे प्रश्नों पर विचार करता है जिसमें श्रमिकों के प्रतिनिधियों को कोई विशेष रुचि नहीं होती और वह बैठकों में खामोश देखने वालों की भाँति बैठे रहते हैं। इस बात की भी शिकायत मिली है कि जिन संस्थानों में यह योजना लागू की गई है वहाँ संयुक्त परिषदों में मालिकों का ही बोलबाला रहा है तथा इस योजना के कारण श्रमिक अपनी शिकायतों को सरकार द्वारा की गई औद्योगिक शान्ति की व्यवस्था के सम्मुख भी नहीं ले जा पाये हैं।

श्री बी० बी० गिरी का कथन है कि यदि अपरिपक्व अवस्था में श्रमिकों को प्रबन्ध में सम्मिलित किया जायेगा तब “या तो प्रबन्धकों द्वारा उन्हें प्रभावपूर्ण रूप से चुप कर दिया जायेगा या यदि श्रमिक कठोर प्रवृत्ति के हैं तो प्रबन्धकों के प्रति उनका रनैया बाधा पहुँचाने वाला और उस प्रवृत्ति का होगा, चाहे उनके इरादे कितने ही अच्छे क्यों न हों।” इनसे से कोई भी स्थिति श्रम प्रबन्ध के हित में नहीं होगी और उत्पादन पर भी अच्छा प्रभाव नहीं डालेगी। यतः श्री गिरी का कहना है कि आवश्यकता तो इस बात की है कि श्रमिकों की समस्याओं पर प्रजा-सत्तात्मक तथा मानवीय रूप से विचार किया जाये।

श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की योजना पर विचार के लिए बनाए गए अध्ययन दल ने दूसरे देशों में योजना के संचालन का भी थोड़ा सा उल्लेख किया है। श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की व्यवस्था प्रत्येक देश में भिन्न-भिन्न है।

ग्रेट ब्रिटेन और स्वीडन में श्रमिकों का प्रबन्ध में भाग संयुक्त मस्थाओं के द्वारा होता है। इन मस्थाओं का परामर्शदात्री स्तर होता है और यह पारस्परिक समझौते द्वारा स्थापित की जाती हैं जिनके पीछे कोई कानूनी बन्धन नहीं होता। ग्रेट ब्रिटेन में मार्बंजनिक व निजी क्षेत्रों में संयुक्त परामर्शदात्री मस्थाएँ स्थापित की गई हैं (देखिए अध्याय ८)। परन्तु वहाँ श्रमिकों में इस सम्बन्ध में कोई विशेष उत्साह नहीं है क्योंकि वहाँ श्रमिकों में उद्योग में भाग लेने की मन्त्रिय भावना नहीं पाई जाती। स्वीडन में संयुक्त उद्यम परिषदें हैं। उनको नुसल पत्र, लाभ तथा हानि के लेख व प्रशासन और लेखा परीक्षाओं की रिपोर्टों को जांच करने का अधिकार है। बल्जियम, फ्रांस और जर्मनी में प्रबन्ध में श्रमिकों का भाग लेने की योजना को वैधानिक मान्यता प्राप्त है। फ्रांस और जर्मनी में तो श्रमिकों का प्रतिनिधित्व प्रबन्धक मण्डल में भी होता है। बल्जियम में संयुक्त कार्य परिषदों तथा फ्रांस में मालिक मजदूर समितियों की स्थापना की गई है। जर्मनी में मालिक मजदूर परिषदें हैं। दूसरी ओर युगोस्लेविया है जहाँ निर्वाचित परिषद् तथा प्रबन्ध मण्डल के माध्यम से मस्थानों का स्वयं श्रमिकों द्वारा संचालित किया जाता है। १९५० में युगोस्लेविया विधानमण्डल द्वारा एक नियम पारित किया गया (Basic Law on Managements of State Economic Enterprises and Higher Economic Association by the Workers' Collectives), जिसके अन्तर्गत कारखाना, खान, रेलवे तथा अन्य सभी व्यवसायों में प्रबन्ध में श्रमिक परिषदों को मौप दिया गया है। अब केवल यह परिषदें ही उद्योगों की प्रबन्धक हैं।

इस सम्बन्ध में विभिन्न देशों में अनेक अन्य विषयों में भी भिन्नता पाई जाती है जैसे प्रबन्ध में भाग लेने वाली व्यवस्था द्वारा किन-किन मामलों पर विचार किया जाय, इन मामलों पर किम सीमा तक उनका अधिकार हो तथा किस प्रकार श्रमिकों के प्रतिनिधियों को चना जाय, आदि। उदाहरणतः फ्रांस में मालिक-मजदूर समितियों के कार्य ग्रेट-ब्रिटेन की तरह यद्यपि साधारणतः परामर्शदात्री ही हैं तथापि कल्याण योजनाओं का प्रशासन भी साधारणतः इन्हीं के द्वारा किया जाता है। श्रमिकों के प्रतिनिधियों का निर्वाचन अक्सर सभी श्रमिकों द्वारा गुप्त मतदान से किया जाता है परन्तु कुछ देशों में निर्वाचन श्रमिक सघों द्वारा बनाई हुई उम्मीदवारों की सूची तक ही सीमित होता है। श्रमिक सघों द्वारा मनोनीत किये जाने के उदाहरण भी मिलते हैं। श्री गुलजारी लाल नन्दा का कहना है कि कुछ यूरोपियन देशों में श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की योजना के संचालन का उन्होंने जो अध्ययन किया है उसमें दो मुख्य निष्कर्ष निकलते हैं। प्रथम तो यह है कि प्रबन्धकर्ताओं और श्रमिकों के बीच परामर्श यद्यपि कई प्रकार से होता है, तथापि उनकी सफलता के लिये जो एक महत्वपूर्ण तथ्य है वह यह है कि परामर्श उनकी आन्तरिक प्रवृत्ति है। दूसरे, इस ओर कभी प्रयत्न नहीं किया जाता कि संयुक्त परामर्श व्यवस्था की स्थापना द्वारा श्रमिक सघों की अवहेलना की जाये।

इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि हम दूसरे देशों के अनुभवों से लाभ उठा सकते हैं परन्तु हमें यह न भूलना चाहिए कि हमारे देश की परिस्थितियाँ दूसरे देशों से भिन्न हैं। अतः हमें ऐसी योजना बनानी चाहिये जो हमारी परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुरूप हो। श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने के विषय पर चर्चे और ध्यान आकर्षित हुआ है। इस समस्या पर विभिन्न स्तरों पर विचार-विमर्श किया जा रहा है। आगरा में ३१ दिसम्बर १९१८ से २ जनवरी १९१९ तक जो द्वितीय अखिल भारतीय श्रम अर्गेंसाल्स सम्मेलन हुआ था, उसमें भी इस विषय पर विचार किया गया था। सम्मेलन की अध्यक्षता श्री बी० बी० गिरि ने की थी। केन्द्रीय रोजगार व श्रम मन्त्रालय के संयुक्त सचिव, श्री के० एन० सुधामनियम श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने वाले विषय के अनुभाग के प्रधान थे। जहाँ तक 'भाग लेने' के ठीक-ठीक अर्थ का सम्बन्ध है, यह मत व्यक्त किया गया था कि 'भाग लेने' की कोई अनन्य और निश्चित व्याख्या नहीं की जानी चाहिये परन्तु ऐसी व्याख्या नम्य होनी चाहिये। योजना लागू होने की प्रारम्भिक अवस्था में इसका अर्थ केवल परामर्श हो सकता है परन्तु इसके पश्चात् इसको धीरे-धीरे श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की उच्चतम सीमा तक पहुँचाया जा सकता है तथा संयुक्त प्रबन्ध परिषदों को अनेक काम सौंपे जा सकते हैं। संयुक्त परिषदों में बाह्य नियमितियों, फोरमेन तथा पर्यवेक्षकों की सदस्यता के प्रश्न पर तथा ऐच्छिक व्यापार पर योजना के लागू करने के प्रश्न पर कुछ मतभेद था। अन्य मामलों में सम्मेलन के सदस्य प्रम्ययन दल की तथा उप-समिति की सिफारिशों से सगभग सहमत थे। प्रधान ने अन्त में यह कहा कि इस योजना की पूर्ण सहयोग और सोच-विचार करके तथा उचित प्रकार से लागू करके हमें इसके परिणामों को देखना चाहिये। हमें यह आशा नहीं करनी चाहिये और न ही यह उद्देश्य होना चाहिये कि योजना के परिणाम कोई बहुत बड़े निकलेंगे। यदि इस योजना में सफलता प्राप्त करनी है तो हमें इसको धीरे-धीरे चलाना चाहिए और अगला कदम उठाने से पूर्व पहले कदम को ठीक प्रकार से समायोजित कर लेना चाहिए। श्री बी० बी० गिरि ने इस बात पर भी जोर दिया कि श्रमिकों का प्रबन्ध में भाग लेना वास्तविक अर्थों में सार्थक तब ही सिद्ध होगा जब श्रमिक और प्रबन्धक दोनों में यह भावना आ जाए कि उन्हें कच्चे से कच्चा मिला कर काम करना है और अपने-थपने उत्तरदायित्वों को ठीक-ठीक समझना है। दोनों पक्षों को यह समझना चाहिए कि वह एक ऐसी औद्योगिक प्रणाली में सहभागी है, जो समाज को आवश्यक वस्तुएँ प्रदान करती है और इसलिये जनता के हितों की रक्षा करना उनका मुख्य कार्य है।

संयुक्त प्रबन्ध परिषदों के कार्यों से जो अनुभव प्राप्त हुआ है उससे विदित होता है कि प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने के विचार की अधिक से अधिक सराहना की जा रही है। परन्तु इस प्रकार की नई योजना के सम्बन्ध में यह अवश्यम्भावी है कि प्रारम्भ की कुछ कठिनाइयों को दूर करने में तथा आवश्यक प्रारम्भिक

बातों को पूरा करने में समय का व्यवधान पड़ जाये। इस बात की आवश्यकता अनुभव की गई कि इस प्रश्न पर व्यापक रूप से फिर से विचार किया जाये तथा इस योजना को विस्तृत रूप से कार्यान्वित करने में जो कठिनाइयाँ आ रही हैं उन्हें दूर करने के लिये उपाय सोचे जायें। प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग पर द्वितीय सेमिनार ८ व ९ मार्च १९६० में हुआ जिसमें सारी स्थिति पर पुनरावलोकन किया गया।

इस सेमिनार में जिन्होंने भाग लिया उन्होंने संयुक्त प्रबन्ध परिषदों के कार्य के बारे में परस्पर अपने अनुभव बताये तथा उन कठिनाइयों का उल्लेख किया जो योजना के प्रारम्भिक चरणों में उनके सामने आईं और यह बताया कि उन कठिनाइयों को दूर करने के लिये क्या पग उठाये गये थे। इस योजना के तीव्र गति से विस्तार करने के लिये सेमिनार के मुख्य सुझाव निम्नलिखित थे—(१) केन्द्र में योजना की प्रगति के लिये जो व्यवस्था है उसे और दृढ़ किया जाये और इस प्रकार की व्यवस्था राज्यों में भी की जाये, (२) विभिन्न स्थानों में संयुक्त प्रबन्ध परिषदों ने कार्यों के बारे में सूचना एकत्रित करने तथा उनके प्रसार के लिये उपयुक्त व्यवस्था की जाय, (३) केन्द्र में एक त्रिदलीय समिति की स्थापना की जानी चाहिये जिसमें समय समय पर इस योजना की प्रगति का पुनरावलोकन किया जा सके और परिषदों के मार्ग में आने वाली कठिनाइयों का पता लग सके तथा उन्हें दूर करने के उपायों का सुझाव दिया जा सके।

केन्द्रीय सरकार ने प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग लेने की योजना की प्रगति और विस्तार के लिये तथा योजना में सम्बन्धित सब बातों की देखभाल के लिये एक विशेष इकाई की स्थापना व श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय के अन्तर्गत एक विशेष अधिकारी की नियुक्ति की है। मानिकों और श्रमिकों के केन्द्रीय संगठनों से यह प्रार्थना की गई है कि वह ऐसी उपयुक्त तथा अपने से सम्बद्ध इकाइयों के नामों का सुझाव दें जहाँ संयुक्त प्रबन्ध परिषदें बनाई जा सकती हैं। ऐसी इकाइयों के चुनने में जहाँ यह योजना लागू हो सकती है राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद् की भी सहायता ली गई है। राज्य सरकारों से भी इस योजना के लागू करने और विस्तार करने से सम्बन्धित बातों की देखभाल के लिये उपयुक्त व्यवस्था करने के लिये कहा गया है। गुजरात और जम्मू तथा कश्मीर को छोड़कर अब सभी राज्यों में ऐसी व्यवस्था कर दी गई है कि संयुक्त प्रबन्ध परिषदों की वृद्धि की जा सके और योजना के कार्य की समीक्षा की जा सके। यह भी प्रस्ताव किया गया है कि सरकारी क्षेत्र के उद्यमों में योजना को तेजी से लागू किया जावे। सेमिनार में की गई मिनारिज के अनुसार १९६१ में प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग से सम्बन्धित एक त्रिदलीय समिति की भी स्थापना की जा चुकी है। इसका उद्देश्य यह है कि संयुक्त प्रबन्ध परिषदों की योजना से सम्बन्धित सभी बातों पर सप्ताह में और मार्ग प्रदर्शन करे तथा उनसे सम्बन्धित सूचना को एकत्रित करने और प्रसार करने की व्यवस्था

सम्भावनाओं की खोज करे। इस समिति की पहली सभा पहली मई १९६१ को हुई। इसमें यह निश्चय किया गया कि श्रमिकों के शिक्षा सम्बन्धी कार्यक्रम को तीव्र गति से लागू करना चाहिये ताकि श्रमिक अधिक उत्तरदायित्वों का बोझ उठाने के योग्य हो सकें। प्रबन्धकों को समुक्त प्रबन्ध परिषदों के कार्यों से अवगत कराने के लिये सेमिनार भी आयोजित किये जाने चाहिये। १९६५ में इस समिति का पुनर्गठन किया गया और पुनर्गठित समिति की पहली मीटिंग में, जुलाई १९६५ में, यह सिफारिश की गई कि योजना के और अधिक व्यापक प्रचार, स्वीकृति एवं क्रियान्वयन के लिये कुछ विशेष पत्र उठाये जाने चाहिये।

१५ जनवरी १९६२ में विभिन्न मन्त्रालयों की एक समिति की बैठक हुई, जिसमें इस योजना की सरकारी क्षेत्र में प्रगति के ऊपर विचार किया गया। इस समिति की सिफारिशों के परिणामस्वरूप श्रमिक शिक्षा के केन्द्रीय बोर्ड ने दो सेमिनार (गोष्ठी) आयोजित किये जिनमें से एक मार्च १९६२ में कलकत्ते में किया गया तथा दूसरा जून १९६२ में बम्बई में हुआ। इन सेमिनारों का मुख्य उद्देश्य यह था कि मालिकों और श्रमिकों को समुक्त प्रबन्ध परिषदों की तकनीक तथा सिद्धान्त से अवगत कराया जाये। सेमिनार में भाग लेने वालों ने अनेक बातों पर बल दिया जिनमें से मुख्यतः यह कि प्रबन्धकों और श्रमिकों में सहन सम्पर्क होना चाहिये तथा समुक्त परामर्श जहाँ तक हो सकता है, इसकी महत्ता श्रमिकों व प्रबन्धकों दोनों को उचित प्रकार से समझानी चाहिये। सन् १९६५ में निजी क्षेत्र में एक उद्यम के प्रबन्धकों ने भी प्रबन्ध में श्रमिकों के भाग पर एक सेमिनार का आयोजन किया। श्रमिकों की शिक्षा से सम्बन्धित केन्द्रीय बोर्ड ने फिर दो क्षेत्रीय सेमिनारों का आयोजन किया—एक तो जून १९६६ में जलपाईगुडी में और दूसरी सितम्बर १९६६ में चम्पीगढ में। इन सेमिनारों का उद्देश्य मालिकों एवं श्रमिकों को समुक्त प्रबन्ध परिषदों की विचारधारा एवं क्रियाविधि से परिचित कराना था।

स्वतन्त्र श्रमिक सघों के अन्तर्राष्ट्रीय संगम के द्वारा स्थापित एशियाई श्रमिक सघ कॉन्जिज द्वारा १४ अप्रैल १९६३ से २३ अप्रैल १९६३ तक नई देहली में श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने पर एक एशियाई गोष्ठी आयोजित की गई। इस गोष्ठी में ११ एशियाई देशों के, जिनमें भारत भी था, ३१ व्यक्तियों ने भाग लिया। श्री मुकुन्दजीलाल नन्दा ने इस गोष्ठी का उद्घाटन करते हुये कहा कि श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने के अभियान पर विशेष बल दिया जाना चाहिये ताकि सहजित (Cohesive) सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक व्यवस्था स्थापित हो सके। श्री नन्दा ने कहा कि केवल एक या दो श्रमिकों का ही प्रबन्ध में भाग लेना काफी नहीं है, अधिक से अधिक श्रमिकों को इसमें भाग लेना चाहिये ताकि श्रमिक अपना सपनावादा का सिद्धान्त भी बनाये रखे। योजना को सफलतापूर्वक लागू करने में दो मुख्य बाधाएँ यह थी कि मालिकों में अन्तर्जातीय रुढ़िवाद पाया जाता था तथा अच्छे औद्योगिक सम्बन्धों का अभाव था। जो लोग भी निजी क्षेत्र

में कार्य करते हैं उन्हें अपने विचारों को बदलना होगा तथा प्रजातान्त्रिक समाजवाद के नये तथा बढ़ते हुये विचार में अपने आपको ढालना होगा। इनमें से अनेक ने अपने विचारों को अन्य देशों में लिया है। परन्तु भारत की परिस्थितियों को देखते हुये दूसरे देशों की विचारधारा भारत में लागू नहीं हो सकती। सेमिनार में इस बात पर ध्यान दिया गया कि योजना को सफलतापूर्वक चलाने के लिये यह आवश्यक है कि श्रमिकों में शिक्षा का उचित स्तर हो, वे श्रमिक सघवाद की ओर अधिक सचेत हो, श्रमिकों और प्रबन्ध वर्ग-चारियों को उचित प्रशिक्षण मिला हो तथा उनमें योजना के प्रति उचित दृष्टिकोण हो। १९६७-६८ के अन्त तक १३१ संयुक्त प्रबन्ध परिषदें स्थापित हो चुकी थी। इनमें से ४६ सरकारी क्षेत्र में और ८५ निजी क्षेत्र में थी जबकि १९६६-६७ में १४७ में से ४७ सरकारी क्षेत्र में और १०० निजी क्षेत्र में थी। विभिन्न वर्षों में इन परिषदों की संख्या इस प्रकार थी— १९५८—२३, १९५९—२२, १९६०—२८, १९६१—२०, १९६२—३४, १९६३—५३, १९६४—८०, १९६५—९७, १९६६—१४७ और १९६७—१३१। अनेक परिषदें विभिन्न इकाइयों में चालू करने के पश्चात् अनेक कठिनाइयों के कारण समाप्त कर दी गई थी। स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया ने भी अपने अनेक स्थायी प्रधान कार्यालयों में सात मण्डलीय सलाहकार समितियाँ और एक केन्द्रीय सलाहकार समिति की स्थापना की है।

संयुक्त प्रबन्ध परिषदों के कार्य का मूल्यांकन करने के लिये १९६१-६२ में २३ इकाइयों में तथा १९६२-६३ में ७ इकाइयों में अध्ययन किये गये। ३० इकाइयों के मूल्यांकन अध्ययन प्रकाशित भी किये जा रहे हैं। सन् १९६५ में २१ उद्योगों में संयुक्त प्रबन्ध परिषदों के कार्य का नवीन रूप में मूल्यांकन किया गया था। मूल्यांकन के इन अध्ययनों पर आधारित रिपोर्ट तैयार कर ली गई थी। इन अध्ययनों से यह ज्ञात होता है कि अधिकांश इकाइयों में संयुक्त प्रबन्ध परिषदों ने सफलतापूर्वक कार्य किया है तथा इनके कारण औद्योगिक सम्बन्ध अच्छे हुये हैं, श्रमिक अधिक स्थायी हो गये हैं, उत्पादनता में वृद्धि हुई है अपव्यय कम हुआ है, लाभ अधिक हुये हैं तथा प्रबन्धकों व श्रमिकों में परस्पर मैत्री-भाव बढ़ा है तथा एक दूसरे के दृष्टिकोण को भी अधिक समझने लगे हैं। परन्तु विश्वविद्यालयों के कुछ रिसर्च स्कालर्स के अध्ययनों से ज्ञात होता है कि संयुक्त प्रबन्ध परिषदों द्वारा कोई विशेष सफलतापूर्वक कार्य नहीं हुआ है जिसका कारण यह है कि मालिकों व श्रमिकों में परस्पर अविश्वास की भावना फैली हुई है और विभिन्न श्रमिक सघों में आपस में द्वेष है। इन बातों से यह विदित होता है कि इस योजना के सम्बन्ध में एक व्यापक तथा निष्पक्ष अध्ययन की आवश्यकता है। इसमें सन्देह नहीं है कि योजना की सफलता में जो भी रुकावटें आती हैं उन्हें दूर करने के लिये निश्चित प्रयत्न करने चाहियें। तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में यह सुझाव है कि संयुक्त प्रबन्ध परिषदों का नये उद्योगों व नई इकाइयों में विस्तार किया जाना चाहिये तथा यह परिषदें वर्तमान औद्योगिक प्रणाली का एक सामान्य अंग बन

जाना चाहिये। आयोजना के अनुसार श्रमिकों के प्रबन्ध में भाग लेने की योजना बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि इसके विकास से निजी क्षेत्र एक समाजवादी व्यवस्था के ढाँचे में अपने आपको सरलतापूर्वक ढाल सकेगा।

## औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव [नवम्बर १९६२]

[Industrial Truce Resolution (Nov. 1962)]

(अध्याय ७ देखिये)

अक्तूबर १९६२ में चीन के आक्रमण के पश्चात् राष्ट्रीय सुरक्षा तथा उत्पादन बढ़ाने का कार्य बहुत महत्वपूर्ण हो गया। देश के सभी लोगों ने एकमत होकर देश की रक्षा के लिये संकल्प किये। श्रमिक तथा मालिक भी राष्ट्रीय संकट काल में पीछे नहीं रहे। मालिकों व श्रमिकों के केन्द्रीय संगठनों की ३ नवम्बर १९६२ में केन्द्रीय श्रम व रोजगार मन्त्री श्री गुलजारीलाल नन्दा की अध्यक्षता में नई देहली में एक बैठक हुई। बैठक का आयोजन इसलिये किया गया था ताकि देश के प्रतिरक्षा-प्रयत्नों में वृद्धि करने के लिये अधिक से अधिक उत्पादन किया जावे। इस बैठक में एक व्यापक औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव स्वीकार किया गया। इस प्रस्ताव में औद्योगिक शान्ति, उत्पादन-वृद्धि, मूल्य-स्थिरता तथा बचतों की वृद्धि के सम्बन्ध में कुछ सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है। औद्योगिक शान्ति प्रस्ताव के उस भाग को लागू करने के सम्बन्ध में, जिसमें कि उत्पादन-वृद्धि के उपायों का उल्लेख किया गया है, सरकार को परामर्श देने के लिये छ सदस्यों की एक समिति भी बनाई गई थी।

यह विराम-सन्धि प्रस्ताव ५ भागों में विभाजित है। प्रारम्भ में इस बात का संकल्प किया गया है कि देश की सुरक्षा के प्रयत्नों में तथा अधिक से अधिक उत्पादन बढ़ाने में पूर्ण रूप से प्रयत्न किये जायेंगे। प्रस्ताव में मालिक और श्रमिक दोनों के द्वारा ही इस बात का संकल्प है कि उपरोक्त उद्देश्य की प्राप्ति के लिये उपयुक्त वातावरण बनाया जायेगा तथा उसे कायम रखा जायेगा। देश की सुरक्षा के लिये दोनों पक्ष संयम और सहिष्णुता बरतेगे। दूसरे, प्रस्ताव में औद्योगिक शान्ति बनाये रखने के लिये संकल्प है ताकि उत्पादन में कोई बाधा न हो। दोनों पक्ष समान रूप से त्याग करेंगे, विवादों का पक्ष फैसले से निपटारा करेंगे, सर्व-जनिक उपयोग सेवाओं की सख्या में वृद्धि होगी, बर्खास्तगी, अलहदगी, भत्यानार आदि की शिकायतें कम की जायेंगी तथा सरकारी औद्योगिक विवादों के निपटारे की व्यवस्था का पूर्ण रूप से उपयोग होगा। तीसरे, प्रस्ताव में उत्पादन बढ़ाने पर बल दिया गया है। मनुष्य, मशीनरी तथा सामान के उपयोग में सभी बाधाओं को दूर किया जायेगा, अधिक पारिषो में कार्य किया जायेगा, अनुपस्थिति व श्रमिकावर्त को कम किया जायेगा, तकनीकी कर्मचारियों से पूरा लाभ उठाया जायेगा तथा मजदूर और श्रमिकों के कल्याण तथा स्वास्थ्य के कार्यों की उपेक्षा नहीं की जायेगी। चौथे, प्रस्ताव में कहा गया है कि इन बातों के प्रत्येक सम्भव



प्रयत्न किये जायेंगे कि कीमतें न बढ़ें, आवश्यक वस्तुयें उचित कीमतों पर मिलती रहें और उपभोक्ता सहकारी समितियाँ बनाई जायें। पाँचवें, प्रस्ताव में वचन की आवश्यकता पर बल दिया गया है ताकि सम्बन्धित पक्ष राष्ट्रीय सुरक्षा निधि तथा सुरक्षा बाण्डो में अधिक से अधिक अग्रदान दे सकें।

औद्योगिक विराम सन्धि प्रस्ताव विस्तृत रूप से निम्नलिखित है—

“यह अनुभव करते हुये कि चीनी आक्रमण ने भारत राष्ट्र पर भयानक सकट आ गया है तथा देश की रक्षा-व्यवस्था को समुचित रूप से तैयार करने और अपने क्षेत्र पर हुये आक्रमण को खरम करने के लिये सभी दिशाओं में तुरन्त कदम उठाये जाने की जरूरत उठ खड़ी हुई है आज ३ नवम्बर १९६२ को नई दिल्ली में हुई केन्द्रीय मालिक और मजदूर संगठनों की यह संयुक्त बैठक यह प्रस्ताव स्वीकार करती है कि उत्पादन अधिकतम करने के लिये कोई भी प्रयत्न बाकी न छोड़ा जायेगा और देश के रक्षा-प्रयत्नों को बढ़ाने के लिये प्रबन्धक वर्ग और मजदूर वर्ग, दोनों मिलकर भरपूर मेहनत करेंगे और यह बैठक राष्ट्र के प्रति उनकी असीम निष्ठा और आस्था के प्रण की पुष्टि करती है।” इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये निम्नलिखित कदम उठाये जायेंगे—

## १ वातावरण

उपयुक्त उद्देश्य प्राप्त करने के लिये निरन्तर प्रयत्न और दृढ़ कार्यवाही के लिये उपयुक्त वातावरण बनाना और उसे कायम रखना बहुत जरूरी है। दोनों पक्षों को समय और सहिष्णुता जरूरतों चाहिये ताकि देश की रक्षा-व्यवस्था को मजबूत बनाने के संगठित प्रयत्नों में कोई बाधा न आये। प्रबन्धक वर्ग और मजदूर वर्ग में हर सम्भव तरीके से परस्पर रचनात्मक सहयोग बढ़ाने के लिये कारगर कदम उठाये जान चाहिये।

## २ औद्योगिक शान्ति

(क) किसी भी हालत में माल के उत्पादन और सेवाओं में न ही कोई बाधा पड़ेगी और न गति धीमी की जायेगी।

(ख) मालिक और मजदूर, दोनों अपने आर्थिक हितों के मामलों में स्वच्छता से समय अपनावण और राष्ट्र के हित तथा उसके रक्षा-प्रयत्नों की ध्यान में रखते हुये बराबर ढंग से अधिकतम त्याग करना मजूर करत है।

(ग) झगड़ों का ऐच्छिक विवाचन से निपटारा करने का तरीका अधिक से अधिक अपनाया जायगा। इस कार्य के आवश्यक पर्याप्त इन्तजाम किये जाने चाहिये। यदि किसी मामले को विवाचन निर्णय के लिये सौंपने की जरूरत उठ ही जाय तो उससे सम्बन्धित न्यायविधि जल्दी से जल्दी पूरी की जानी चाहिये।

(घ) औद्योगिक विवाद अधिनियम १९४७ की पहली अनुसूची में उल्लिखित उद्योग और ऐसे अन्य उद्योग जो जरूरी समझे जायें, जैसे—पेट्रोलियम और उसके पदार्थ, रसायन पदार्थ आदि, उक्त अधिनियम के अनुभाग २ के अनुच्छेद (एन)

के उप-अनुच्छेद (४) के अन्तर्गत सार्वजनिक उपयोग की सेवायें घोषित किया जा सकता है।

(ड) व्यक्तिगत मजदूरों को बर्खास्त करने, काम से हटाने, उन्हें सताने या उनकी छुट्टी से सम्बन्धित सभी शिकायतों का निपटारा आपस में पंच फैसले से किया जाना चाहिए। इस काम के लिये सुलह-सफाई कराने वाली व्यवस्था के अधिकारियों को, यदि सम्बन्धित पक्ष राजी हों तो, पंच बनाया जा सकता है। जहाँ तक सम्भव हो सके मजदूरों को बरखास्त करने या काम से हटाने के कदम नहीं उठाये जाने चाहियें।

(च) केन्द्र और राज्यों के अम-प्रशासनो को इस तरह व्यवस्थित किया जाना चाहिये कि शिकायतों और विवादों का निपटारा जल्दी हो और मालिक-मजदूरों के बीच सम्बन्ध अच्छे बने रहें।

### ३. उत्पादन

(क) मनुष्य, मशीनरी और सामग्री के बेहतर और पूर्णतर उपयोग के मार्ग में आने वाली सभी बाधाओं को दूर किया जाना चाहिये। कोई भी मशीन अपनी निश्चित क्षमता से कम काम न करे और न ही किसी प्रकार का अपव्यय हो। प्रबन्धक वर्ग को उनके संचालन में अधिक से अधिक किरायत बरतनी चाहिये।

(ख) उत्पादन को अधिक से अधिक बढ़ाना चाहिये। कारखानों और प्रतिष्ठानों को जहाँ तक सम्भव हो, उपयुक्त पारियों में काम करना चाहिये। निर्धारित समय से ज्यादा काम करना चाहिये और परस्पर सहमति से इतवारों व अन्य छुट्टियों को काम करना चाहिये। इस सम्बन्ध में सभी को पूरा-पूरा सहयोग देना चाहिये। मजदूरों द्वारा अधिक मेहनत करने के फलस्वरूप उद्योग को जो लाभ मिले, वह उपभोक्ताओं को जाना चाहिये और/अथवा रक्षा-प्रयत्नों के लिये उपलब्ध किया जाना चाहिये।

(ग) अनुपस्थिति और धमिकावर्त को निरुत्साहित किया जाना चाहिये और उनको बिल्कुल कम कर देना चाहिये। अपने काम की उपेक्षा करने, मशीनों को लापरवाही से चलाने, सम्पत्ति को नुकसान पहुँचाने और सामान्य काम में गड़बड़ी पैदा करने या बाधा डालने की क्रियाओं को सघो द्वारा निन्दा की जानी चाहिये। इसी तरह यदि प्रबन्धक वर्ग की ओर से कोई लापरवाही और कमो हो, जिससे रक्षा-प्रयत्नों की भावना के अनुरूप काम न होता हो तो उसकी भी निन्दा की जानी चाहिये और उसको तुरन्त ठीक किया जाना चाहिये।

(घ) ऐसे तकनीकी और दक्ष कर्मचारियों को जिनकी पूर्ति कम हो, ऐसे जरूरी कामों पर भेजना चाहिये जिनका रक्षा से सम्बन्ध हो। साथ ही शिक्षता और अन्य प्रशिक्षण कार्यक्रमों के द्वारा तकनीकी और दक्ष कर्मचारियों की पूर्ति बढ़ाने के लिये उचित कदम उठाये जाने चाहिये।

(ड) उत्पादन बढ़ाने के अभियान के सिलसिले में मजदूर वर्ग के कल्याण और स्वास्थ्य के काम की अपेक्षा नहीं होनी चाहिये।

#### ४ कीमतों की स्थिरता

(क) इस बात का हर सम्भव प्रयत्न किया जाना चाहिये कि औद्योगिक माल और आवश्यक चीजों की कीमतें बढ़ने न पायें।

(ख) मजदूर वर्ग को आवश्यक चीजें उचित कीमतों पर मिलती रहे, इसका इन्तजाम करने के लिये जब भी जरूरी हो, हरेक इकाई और औद्योगिक क्षेत्रों में उपभोक्ता सहकारी समितियाँ बनायी जानी चाहियें।

#### ५ बचत

(क) मजदूर वर्ग और प्रबन्धक वर्ग, दोनों को ही यह बात अच्छी तरह समझाई जानी चाहिये कि देश के हित में बचतों को बढ़ाना बहुत जरूरी है और इस तरह के इन्तजाम किये जान चाहियें, जिससे अधिक से अधिक बचत करने में सुविधा हो।

(ख) मजदूरों को यह कहा जा सकता है कि उन्हें राष्ट्रीय रक्षा कोष में और/या रक्षा बाण्डों में हर महीने कम से कम १ दिन की कमाई की रकम देनी या लगानी चाहिये। प्रबन्धक वर्ग भी इस बात से सहमत हैं कि राष्ट्रीय रक्षा कोष में वे उदारता से धन देते और रक्षा बाण्डों में उदारता से रुपया लगायेंगे। इन दोनों में रुपया लगाने के आधार क्या होंगे, यह सरकार से सलाह-मशवरा करके तय किया जायेगा।

इस विराम सन्धि प्रस्ताव के पारित होने के पश्चात् औद्योगिक विवादों के कारण हाथि हुंसे कार्य दिवसों की औसत संख्या में बहुत कमी हो गई। यह औसत संख्या जनवरी से अक्टूबर १९६२ तक ४७ लाख थी। नवम्बर १९६२ में यह संख्या ७०,००० और दिसम्बर १९६२ में यह संख्या केवल १६,००० थी। १९६२ में विवादों के कारण हाथि हुए कार्य दिवसों की संख्या ६१ लाख थी। १९६२ में यह संख्या ३३ लाख रह गई। अनेक स्थानों पर श्रमिकों ने छुट्टी के दिनों में तथा अधिक घण्टों तक भी कार्य किया। कई स्थानों पर विवादों को वापिस ले लिया गया। राष्ट्रीय सुरक्षा कोष में भी श्रमिकों का अश्रदान उत्साहवर्धक था। प्रस्ताव में उल्लिखित उत्पादन-वृद्धि सम्बन्धी उपायों को लागू करने के लिये केन्द्र में एक सकटकालीन उत्पादन समिति श्री एम० एस० थंकर, सदस्य प्रायोजना आयोग की अध्यक्षता में स्थापित की गई। उत्पादन तथा उत्पादनता में वृद्धि करने के लिये ऐसी समितियाँ राज्यों तथा कुछ व्यक्तिगत संस्थानों में भी स्थापित की गईं।

परन्तु प्रस्ताव को लागू न करने की भी शिकायतें आई हैं। विभिन्न वर्षों में प्रस्ताव के उल्लेखन के आँकड़े अनुशासन संहिता के अन्तर्गत पीछे दिये जा चुके हैं। यह भी कहा गया कि अनेक स्थानों पर श्रमिकों ने सकटकाल के नाम पर इस प्रस्ताव का अनुचित लाभ उठाया और श्रमिकों का शोषण किया। अतः प्रस्ताव में

संशोधन के कुछ सुझाव रखे गये परन्तु जुलाई १९६३ में भारतीय श्रम सम्मेलन ने अपने अधिवेशन में उन्हें माना नहीं। सम्मेलन ने सुझाव दिया कि एक त्रिदलीय स्थायी समिति की स्थापना करके प्रस्ताव को लागू करने के मार्ग में आने वाली सभी कठिनाइयों को दूर कर दिया जाना चाहिये। इस समिति की स्थायी आधार पर स्थापना कर दी गई है ताकि सभी पक्षों द्वारा प्रस्ताव को लागू करने के विषय में आवश्यक हुआ जा सके और इस सम्बन्ध में आवश्यक गण उठाये जा सकें कि प्रस्ताव के अन्तर्गत निहित कर्तव्यों को पूरा भी किया जा रहा है या नहीं। श्री गुलजारी लाल नन्दा समिति के अध्यक्ष नियुक्त किये गये। समिति में तीन प्रतिनिधि मालिकों के संगठनों के और चार प्रतिनिधि श्रमिकों के थे। समिति के कमचारी वर्ग की ३१ जुलाई १९६३ को घोषणा की गई थी। समिति की पहली बैठक ५ अगस्त १९६३ को और दूसरी बैठक २७ दिसम्बर १९६३ को हुई। श्रमिकों के प्रतिनिधियों ने बढ़ती हुई कीमतों की भी शिकायत की जिनके कारण श्रमिकों को भारी कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। अतः यह निश्चय किया गया कि जिस संस्थान में भी ३०० से अधिक श्रमिक हैं वहाँ उचित कीमत वाली दूकानें स्थापित की जाएँ। ऐसी दूकानें दो महीने की अवधि में कम से कम ६५% संस्थानों में स्थापित कर दी जानी चाहियें। यह निर्णय किया गया कि उचित मूल्य की दूकानों की वित्तीय व्यवस्था मालिकों द्वारा की जायेगी परन्तु उन्हें आधान तथा कंट्रोल की अन्य वस्तुमें सरकारी थोक भण्डारों से प्राप्त होंगी और ये दूकानें उसी आधार पर कार्य करेंगी जिस प्रकार कि उचित मूल्य की सरकारी दूकानें कार्य करती हैं। उपभोक्ता सहकारी भण्डार स्थापित करने का भी निर्णय किया गया। जो भी व्यापारी अनुचित लाभ लेते हैं उनके विरुद्ध भारतीय सुरक्षा नियम के अन्तर्गत कठोर कार्य करने को कहा गया।

बैठक में इस बात पर भी सहमति भवित की गई कि जीवन-निर्वाह सूचकांकों की शुद्धता की जाँच की जाये। अतः यह भी निर्णय किया गया कि प्रमुख औद्योगिक नगरी में इस बात की जाँच की जाये कि निरीक्षकों द्वारा दिसलाई गई कीमतों में और थमिकों द्वारा जो कीमतें दी जाती हैं उनमें कोई अन्तर तो नहीं है। इस बात की भी शिकायत की गई कि निरीक्षक कीमतों का सहो अंकन नहीं करते।

प्रस्ताव के लागू होने के फलस्वरूप, अनेक सहकारी भण्डार तथा उचित मूल्य की दूकानें स्थापित की गईं (देखिये अध्याय २४ के अन्त में)। औद्योगिक विवादों के कारण हानि हुए कार्य-दिवसों की संख्या में भी प्रारम्भ में तो कमी हुई। परन्तु प्रतीत होता है कि यद्यपि ही प्रस्ताव के ये यांछनीय प्रस्ताव पढ़ने बन्द हो गये जिनके लिये कि यह लागू किया गया था और विवादों की संख्या तथा हानि हुए कार्य-दिवसों की संख्या में तेजी से वृद्धि हो गई (देखिये अध्याय ७)। इस बात की आवश्यकता है कि औद्योगिक शान्ति बनाये रखने के लिये ऐसा

वातावरण उत्पन्न किया जाये कि मालिक व श्रमिक दोनों ही देश की सुरक्षा के लिये इस प्रस्ताव को सम्भीरता से लागू करें।

श्रम के क्षेत्र में अनुसन्धान

(Research in the Field of Labour)

श्रम क्षेत्र में कार्य करने के मार्ग में एक बड़ी बाधा यह पड़ती है कि श्रम से सम्बन्धित सूचनाये बहुत अपर्याप्त है। इस बात का अनुभव करते हुए द्वितीय पंचवर्षीय आयोजना में पर्याप्त आँकड़े प्राप्त करने के लिए अनेक सर्वेक्षण योजनाओं की मजूरी दी गई थी। द्वितीय आयोजना अवधि में तीन महत्वपूर्ण निम्नलिखित जाच की गई थी (१) द्वितीय कृषि श्रमिक पूछताछ (देखिए अध्याय २३), (२) मजदूरी गणना (देखिए अध्याय १५), तथा (३) पारिवारिक वृद्ध सम्बन्धी पूछताछ (देखिए अध्याय १७)। आयोजना आयोग की अनुसन्धान कार्यक्रम समिति जो विश्वविद्यालयों और अन्य संस्थानों द्वारा अनुसन्धान व अन्वेषण कार्यों के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करती है, श्रम अनुसन्धान के विषय में भी अधिक रुचि ले रही है और श्रम अनुसन्धान के लिए इसने एक विशेष उपसमिति भी बनाई है। श्रम से सम्बन्धित ऐसे विषयों पर जिन पर यह समिति अनुसन्धान अर्थात् अन्वेषण योजनाओं की स्वीकृति देती है, निम्न है (क) कुछ चुनी हुई औद्योगिक इकाइयों में औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में अध्ययन। (ख) श्रोताहन योजनाओं तथा विभिन्न उद्योगों में मजदूरी भुगतान प्रणालियों का अध्ययन। (ग) विभिन्न उद्योगों में गैर-मजदूरी लाभ जिनमें श्रम कल्याण भी सम्मिलित है। (घ) किसी उद्योग या क्षेत्र में मजदूरी का स्वरूप। (ङ) औद्योगीकरण, स्वचालितकरण तथा आधुनिकिकरण से श्रमिकों की अभिवृत्ति (Attitude) और उनकी भाव पर जो प्रभाव पड़ा है उसका कुछ विशेष चुने हुये उद्योगों में मूल्यांकन। (च) विशेष क्षेत्रों में कृषि श्रमिकों की मजदूरी तथा रहन-सहन की दशाओं का अध्ययन, तथा (छ) श्रम बाजार का अध्ययन।

श्रम विषयों पर अनुसन्धान कार्यक्रमों का समन्वय करने तथा उनकी प्रगति पर विचार करने के लिये नई देहली में २२ सितम्बर १९६० को एक श्रम अनुसन्धान सम्मेलन आयोजित किया गया। इस सम्मेलन की सिफारिशों के परिणामस्वरूप श्रम अनुसन्धान पर एक केन्द्रीय समिति की नियुक्ति की गई है। इस समिति के सदस्य सरकार, मालिकों व श्रमिकों के संगठनों, श्रम अनुसन्धान विषय में रुचि लेने वाले विश्वविद्यालयों तथा अन्य संस्थानों के प्रतिनिधि हैं। इस समिति का कार्य यह है कि श्रम अनुसन्धान क्षेत्र में जो वर्तमान संस्थायें कार्य कर रही हैं उनका तथा उनके साधनों का सर्वेक्षण करे, तथा विभिन्न संस्थानों में श्रम अनुसन्धान योजनाओं का नियन्त्रण करें ताकि अति-व्यापकता (Over lapping) न हो पाये, श्रम क्षेत्र में अनुसन्धान को बढ़ावा दें, आदि-आदि। जुलाई १९६१ में इस समिति ने बम्बई में एक केन्द्रीय श्रम अनुसन्धान संस्था स्थापित करने का

निश्चय किया जिसका उद्देश्य यह होगा कि श्रम समस्याओं पर वस्तुनिष्ठ (Objective) तथा निष्पक्ष रूप से सूचनायें प्राप्त हो सकें। इस योजना में वित्तीय सहायता सरकार से प्राप्त होगी तथा दूसरे संस्थानों से भी सहायता प्राप्त हो सकती है। इस प्रायोजना में 'फोर्ड फाउण्डेशन' ने भी अधिक रुचि दिखाई है। इस समिति ने इस बात का भी निश्चय किया है कि विभिन्न संस्थानों में जो अनुसन्धान हो रहे हैं उनकी सूचना एकत्रित करने के लिये तत्काव पग उठाये जायें।

श्रम अर्थशास्त्र में अनुसन्धान के विषय पर अखिल भारतीय श्रम अर्थशास्त्र परिषद् के चौथे वार्षिक सम्मेलन में, जो दिसम्बर १९६० में चण्डीगढ़ में हुआ, विचार-विमर्श किया गया। इस सम्मेलन में निर्णय के अनुसार १३ से १८ जून १९६१ तक पूना में श्रम अर्थशास्त्र में अनुसन्धान की पद्धति पर एक सेमिनार आयोजित किया गया। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन ने भी जून १९६२ में अपने ४६वें अधिवेशन में 'श्रम क्षेत्र में अनुसन्धान' के विषय पर एक प्रस्ताव पारित किया है, जिसमें सदस्य देशों से कहा गया है कि मानव शक्ति और श्रम सम्बन्धी विषयों पर अनुसन्धान पर अधिक बल दिया जाये। श्रम शूरो द्वारा भी अनुसन्धान के क्षेत्र में कुछ सराहनीय कार्य हुये हैं तथा इतने कई आयोजनाएँ चलाई हैं जिनमें से मुख्य निम्नलिखित हैं : (क) विभिन्न उद्योगों में श्रम बचावों का अध्ययन। (ख) मजदूरी गणना। (ग) ५० औद्योगिक केन्द्रों में श्रमिक वर्ष पारिवारिक सर्वेक्षण। (घ) श्रम उत्पादकता के अन्तरिम सूचकांक बनाना। (ङ) ग्रामीण श्रमिक पूछताछ। श्रम शूरो ने जून १९६३ से एक विशेष अनुसन्धान विभाग भी खोला है। केन्द्रीय तथा क्षेत्रीय श्रम संस्थानों ने भी औद्योगिक स्वास्थ्य-रक्षा, औद्योगिक चिकित्सा, औद्योगिक क्रिया-विज्ञान (Industrial Physiology) तथा कार्य-भार के समायोजन आदि के क्षेत्र में अनेक अध्ययन किये गये हैं। श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय ने औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में तथा सरकारी क्षेत्र के उद्यमों में श्रम कानूनों को लागू करने की स्थिति के विषय में अनेक अध्ययन किये हैं। औद्योगिक सम्बन्धों के विषय में ऐसे ही अध्ययन विश्वविद्यालयों में तथा अनुसन्धान कार्यक्रम समिति से अनुदान-प्राप्त अनुसन्धान संस्थाओं में किये गये हैं। श्रम-अनुसन्धान को प्रोत्साहन देने के लिये बम्बई, दिल्ली तथा लखनऊ में तीन श्रम अनुसन्धान केन्द्र स्थापित किये गये हैं।

तृतीय पंचवर्षीय आयोजना में इस बात पर जोर दिया गया था कि सामान्य सरकारी स्रोतों के द्वारा श्रम-अनुसन्धान को प्रोत्साहन दिया जाये और सरकारी क्षेत्र के बाहर भी श्रम सम्बन्धी मामलों पर अनुसन्धान करने के लिये संस्थानों को सुविधायें दी जायें। आयोजना में इस बात की भी सिफारिश की गई थी कि श्रम अनुसन्धान के कार्य में समन्वय लाने के लिये एक केन्द्रीय समिति का निर्माण किया जाये। चौथी आयोजना की रूपरेखा में भी इस बात पर जोर दिया गया है कि जानकारी एवं सूचनाओं के वर्तमान आधार को दृढ़ किया जाये और श्रम सम्बन्धी मामलों के अध्ययन को भी मजबूत बनाया जाये। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये

यह आवश्यक है कि अध्ययन का विस्तार ऐसे क्षेत्रों तक भी कर दिया जाये जो कि अब तक इसके अन्तर्गत नहीं थे और गहन अनुसन्धान पर जोर देकर इसकी कोटि (quality) में सुधार किया जाये। आयोजना में यह भी कहा गया है कि इस क्षेत्र में अनुसन्धान कर्त्ताओं के एक प्रशिक्षित वर्ग के निर्माण की आवश्यकता है। यह वह क्षेत्र है जिसमें मुख्य कार्य अब तक सरकार द्वारा ही किया गया है। यह भी महत्वपूर्ण होगा कि सरकारी प्रयत्नों के अनुपूरक के रूप में अब श्रमिक सघ तथा प्रबन्धक इस क्षेत्र में प्रवेश करें और श्रमिकों के विशेष हित की समस्याओं के अध्ययन में सुधार करें। हमें आशा है कि श्रम के क्षेत्र में अनुसन्धान-कार्य को आगे बढ़ाने के लिये उन सभी तत्वों का सहयोग प्राप्त किया जायेगा जो श्रम-अर्थशास्त्र के विषय में रुचि रखते हैं।

### श्रम पर राष्ट्रीय आयोग

सन् १९३१ में जबकि श्रम पर शाही आयोग ने अपनी रिपोर्ट दी थी, तब से श्रम सम्बन्धी कानूनों, औद्योगिक सम्बन्धों तथा श्रमिकों के कार्य करने तथा रहने सहन की दशाओं की कोई विस्तृत रूप से समीक्षा नहीं की गई। श्रम जाँच समिति (१९४४-४६) ने श्रमिकों के कार्य करने व रहन-सहन की दशाओं से सम्बन्धित केवल नवीनतम आँकड़े प्रस्तुत किये थे और कुछ मूल्यवान् रिपोर्टें प्रस्तुत की थी। तथापि, स्वतन्त्रता के पश्चात् से औद्योगिक विज्ञान में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। मूलभूत उद्योगों तथा उपभोग्य पदार्थों के उद्योगों की निरन्तर वृद्धि, सरकारी क्षेत्र की महत्ता, प्रबन्ध-सम्बन्धी ढाँचे में एव श्रम-शक्ति की प्रकृति तथा रचना में होने वाले परिवर्तन श्रमिकों के जीवन तथा कार्य से सम्बन्धित विकास कार्यक्रमों का प्रभाव आदि—ये स्वाधीनता के बाद होने वाली कुछ उल्लेखनीय प्रगतियाँ हैं। अतः सरकार ने श्रम-नीति तथा उसकी कार्य प्रणाली की नई एव व्यापक समीक्षा करने का निश्चय किया और २४ दिसम्बर १९६६ को श्रम पर एक राष्ट्रीय आयोग (National Commission on Labour) की नियुक्ति की। भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश श्री बी० पी० गजेन्द्र गडकर इस आयोग के अध्यक्ष हैं और आयोजना आयोग के सलाहकार श्री बी० एन० दातार इसके सदस्य-सचिव। इसके प्रति-रिक्त, आयोग के १४ सदस्य और है जो कि मालिकों, श्रमिकों, स्वतन्त्र सदस्यों तथा अर्थशास्त्रियों के प्रतिनिधि हैं। आयोग के विचारार्थ विषय निम्न प्रकार हैं—

(१) स्वतन्त्रता के पश्चात् से श्रमिकों की दशाओं में हुये परिवर्तनों की समीक्षा करना तथा श्रमिकों की वर्तमान दशाओं पर अपनी रिपोर्ट देना।

(२) श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिये बनाये गये वर्तमान वैधानिक एव अन्य उपबन्धों (Provisions) की समीक्षा करना, उनके लागू होने की प्रगति का मूल्यांकन करना और इस विषय में रिपोर्टें एव परामर्श देना कि ये उपबन्ध संविधान में राज्यनीति के श्रम मामलों से सम्बन्धित निदेशक सिद्धान्तों को लागू

करने और समाजवादी समाज की स्थापना करने के राष्ट्रीय लक्ष्यों की पूर्ति करने तथा योजनाबद्ध आर्थिक विकास की सफलता की दृष्टि से कहीं तक उपयुक्त है।

(३) निम्न बातों का अध्ययन करना एवं उनके सम्बन्ध में रिपोर्ट देना :

(क) श्रमिकों की कमाई के स्तर, मजदूरियों से सम्बन्धित उपबन्ध, न्यूनतम मजदूरियों के निर्धारण की आवश्यकता, जिसमें राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी भी सम्मिलित है और उत्पादकता बढ़ाने के उपाय जिसमें मजदूरों की प्रेरणाओं के उपबन्ध भी सम्मिलित है ; (ख) श्रमिकों का रहन-सहन का स्तर, स्वास्थ्य, कार्य-क्षमता, सुरक्षा, कल्याण, आवास व्यवस्था, प्रशिक्षण एवं शिक्षा और केन्द्र तथा राज्यों में श्रम-कल्याण के प्रशासन के लिये प्रचलित व्यवस्थाएँ ; (ग) सामाजिक सुरक्षा की वर्तमान व्यवस्थाएँ ; (घ) मालिकों एवं श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्धों की दशा तथा स्वस्थ औद्योगिक सम्बन्धों एवं राष्ट्र के हितों की वृद्धि करने में श्रमिक संघों एवं मालिकों के संगठनों का योगदान ; (ङ) श्रम सम्बन्धी कानून तथा ऐच्छिक व्यवस्थाएँ, जैसे कि अनुशासन संहिता, संयुक्त प्रबन्ध परिषदें, ऐच्छिक पंच निर्णय व मजदूरी बोर्ड और केन्द्र व राज्यों में उनके लागू होने की व्यवस्था ; (च) ग्रामीण श्रमिकों तथा असंगठित श्रमिकों के अन्य वर्गों की दशाएँ सुधारने के उपाय ; और (छ) श्रमिकों से सम्बन्धित सूचनाओं एवं अनुसन्धान की वर्तमान व्यवस्थाएँ ; और

(४) ऊपर उल्लेख किये गये विषयों के सम्बन्ध में सिफारिशें देना।

आयोग ने श्रमिकों को काम पर लगाने वाले मन्त्रालयों, राज्य सरकारों, मालिकों एवं श्रमिकों के संगठनों तथा श्रम समस्याओं में रुचि लेने वाले अन्य संगठनों के लिये एक विस्तृत प्रस्तावली भेजी। आयोग ने कुछ विशिष्ट विषयों एवं कुछ महत्वपूर्ण उद्योगों की श्रम समस्याओं के अध्ययन के लिये ३७ अध्ययन दलों तथा समितियों की स्थापना की। मौखिक गवाहियाँ एकत्र करने के लिये आयोग ने विभिन्न राज्यों का भ्रमण भी किया। अपने कार्य को पूरा करने में आयोग को कुछ ऐसी सहायता की आवश्यकता है जो कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन से प्राप्त हो सकती है। यह आशा की जाती है कि आयोग अपनी रिपोर्ट १९६६ के प्रारम्भ में प्रस्तुत कर देगा और आयोग की सिफारिशें भविष्य में श्रम-नीति के पुनर्निर्धारण में मार्ग-दर्शन करेंगी। सरकार द्वारा प्रायोजित अध्ययन दलों तथा जाँचों द्वारा जो अध्ययन किये गये हैं उनमें से कुछ की आलोचना इसलिये की जाती है क्योंकि उनके निष्कर्ष उन अध्ययनों से भिन्न हैं जो कि स्वतन्त्र अनुसन्धान करने वाले विद्वानों द्वारा किये गये हैं। आयोग की अध्यक्षता भारत के एक सूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश कर रहे हैं अतः यह आशा की जाती है कि वह देश में श्रम मोर्चे पर पटित हो रही स्थिति का सही और वास्तविक चित्र प्रस्तुत करेगा और हमें विश्वास है कि उसकी रिपोर्ट सरकार की श्रम-नीतियों की केवल क्षमा-याचना मात्र ही नहीं होगी।



## श्रम-कल्याण पर समिति

अगस्त १९६६ में श्रम कल्याण के लिये एक समिति बनाई गई। भूतपूर्व उप श्रम मंत्री श्री आर० के० मालवीय इसके अध्यक्ष थे। समिति से कहा गया कि वह सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्र में खानों तथा वागानों सहित औद्योगिक संस्थानों में अनेक वैधानिक तथा ऐच्छिक कल्याण योजनाओं के कार्य संचालन की जाँच करे, ऐसे उद्योगों का सुझाव दे जिनमें कि कोयले तथा अभ्रक की खानों के समान कल्याण निधियों की स्थापना की जा सकती है, ग्रामीण श्रमिकों विशेषकर कृषि-श्रमिकों के लिये कल्याण योजनाओं को लागू करने के उपायों का सुझाव दे और चालू कल्याण योजनाओं में सुधार के लिये तथा नई योजनाओं को लागू करने के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें दे। समिति में अध्यक्ष के अलावा केन्द्र व राज्य सरकारों के तथा मालिकों व श्रमिकों के प्रतिनिधि हैं तथा स्वतन्त्र सदस्य हैं। समिति ने उच्च स्तर का अध्ययन करने के लिये तथा श्रम-कल्याण की समस्याओं में रुचि लेने वाले व्यक्तियों के विचारों का पता लगाने के लिये देश का भ्रमण किया है। आशा है कि समिति अपनी रिपोर्ट शीघ्र ही प्रस्तुत करेगी और श्रम का राष्ट्रीय प्रायोग श्रम कल्याण पर अपनी सिफारिशों को अन्तिम रूप देने के लिए उक्त रिपोर्ट का उपयोग करेगा।

### कुछ नवीनतम तथ्य और आंकड़े

(१) जनवरी १९६८ में, भारत में रोजगार दफ्तरों की संख्या ३९९ थी। इनके प्रतिरिक्त ३९ विश्वविद्यालयों में रोजगार सूचना तथा मार्गदर्शक ब्यूरो चालू थे। ऐसी प्रशिक्षण संस्थाओं अथवा केन्द्रों की संख्या ३४६ थी जिनमें कि ४४०५ पुरुष व ७१७ स्त्रियाँ गैर-इजीनियरिंग व्यवसायों में और १,०४,४५३ व्यक्ति इजीनियरिंग व्यवसायों में प्रशिक्षण प्राप्त कर रहे थे। (देखिये अध्याय ३)।

(२) हड़तालें व तालाबन्दियों की संख्या १९६६ में २५५६ और १९६७ में २२०० थी। इनमें सम्मिलित श्रमिकों की संख्या क्रमशः १४,१०,०५६ तथा १२,०४,०६४ थी और हानि हुए कार्य-दिवसों की संख्या क्रमशः १,३८,४६,३२९ तथा ९९,२०,५१४ थी। विभिन्न राज्यों में औद्योगिक सम्बन्ध व्यवस्था के समक्ष प्रस्तुत औद्योगिक विवादों की संख्या १९६६ में २७,८७६ तथा १९६७ में ३९,४६३ थी। (देखिये अध्याय ७)।

(३) सन् १९६७ में, ऐसी ४२७१ मालिक-मजदूर समितियों के बने जाने की योजना थी जिनके अन्तर्गत १९,७७,२२१ श्रमिक आने थे किन्तु वास्तव में बनाई गई समितियों की संख्या तथा उनके क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले श्रमिकों की संख्या क्रमशः २६६७ तथा १४,१४,०८४ थी। (देखिये अध्याय ७)।

(४) सन् १९६७ में, ऐसे संस्थानों की संख्या ७३१२ थी जहाँ स्थायी आदेश बनाये जाने थे, जबकि ऐसे संस्थान ५९३० थे जहाँ प्रमाणित स्थायी आदेश बन चुके थे (देखिये अध्याय ७)।